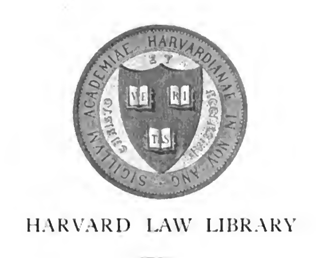
Summary.

1. Session.	2. Name of Member by whom Closure Moved and Number of Times Moved.	3. Total Number of Times Closure Moved.	4. Number of Times Closure Moved in House.	5. Number of Times Assent given to Closure by Mr. Speaker.	6. Number of Times Assent withheld by Mr. Speaker.	7. Number of Times Closure Moved in Committee.	8. Number of Times Assent given to Closure by the Chairman.	9. Number of Times Assent withheld by the Chairman.	10. Number of Times Assent withheld because, in the opinion of the Chair, a decision would shortly be arrived at without that Motion.	11. Number of Times Closure Carried on Division.	12. Number of Times Closure Negatived on Division.	13. Number of Times Closure Agreed to without a Division.	14. Number of Times Closure not in Order.
Session II. of 1900.	Mr. Balfour (1) (Leader der Regierungspartei)	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Session 1901.	Mr. Balfour (61) (Premier) Mr. Chamberlain (7) Mr. Chaplin (1) Mr. Chrombie (1) Mr. Akers-Douglas (2) Mr. Field (1) Sir Walter Foster (1) Sir Brampton Gurdon (1) Mr. Jeffrey (1) Mr. T. W. Russell (1) Mr. Schwann (1) Mr. Windham (1) Mr. Yoxall (3)	82	44	39	5	38	35	3	†2	57	0	*17	0

Kommt in dieser Tabelle deutlich die Gewalt der Majorität und ihrer Leader (s. die

Englisches Staatsrecht: Die Verfassung

Julius Hatschek


HARVARDIANAE ACADEMIAE SIGILLVM IN NOV ANG
VE RI TS

Englisches Staatsrecht

mit Berücksichtigung

der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten

von

Dr. Julius Hatschek
a. o. Professor an der Universität Heidelberg.

I. Band:

Die Verfassung.

(Handbuch des Oeffentlichen Rechts. IV. II. 4. I.)

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen

Georg Jellinek,

meinem Lehrer

in dankbarer Verehrung.

Vorwort.

Hiemit übergebe ich den ersten Band meines Werkes der Oeffentlichkeit. Der zweite, der die Verwaltung oder das Government (einschliesslich Partei- und Kabinettsregierung) schildern wird, befindet sich bereits unter der Presse und wird in kürzester Zeit folgen.

Für Methode, Anlage und Zweck lasse ich das Buch selbst sprechen.

Hier möchte ich nur all den Behörden und Männern danken, die durch ihr Wohlwollen mein Unternehmen wesentlich gefördert haben: zunächst der kaiserlichen Botschaft in London und hier besonders Herrn Dr. Scheller-Steinwartz, jetzt 2. Sekretär der kaiserlichen Botschaft in Washington.

Von englischen Behörden bin ich überall in äusserst liebenswürdiger Weise aufgenommen worden. Vor allem bin ich aber Sir Courtenay Ilbert, Clerk of the House of Commons, sodann Sir Francis H. Villiers C. B., Assistant Undersecretary im Foreign Office und Herrn Noel Th. Kershaw, Assistant Secretary des Local Government Board zu besonderem Danke verpflichtet.

Und nun — last not least — meinen Heidelberger Freunden! Vor allem der grossherzoglichen Universitätsbibliothek: hier besonders Herrn Oberbibliothekar Professor Dr. Wille und Herrn Bibliotkekar Dr. Sillib. Sodann meinem Kollegen Herrn Professor Leser, der mir in liebenswürdiger Weise seine der R. Peel'schen Bibliothek entstammenden Bücherschätze eröffnet hat. Schliesslich meinen Freunden Dr. v. Frisch in Freiburg und Dr. Munzinger in München. Sie haben in wirklich aufopferungsvoller Weise Zeit und Mühe auf die Durchsicht der Korrekturen dieses Buches verwendet. Hoffentlich komme ich bald in die Lage, mich ihnen gegenüber zu revanchieren!

Da ich dies schreibe, kommt mir der eben veröffentlichte Aufsatz von Maitland „Trust und Korporation“ (in Grünhut's Zeitschrift XXXII. Bd.) in die Hand. Mit Befriedigung konstatiere ich, dass der Autor zu prinzipiell gleichen Resultaten wie ich gelangt. Gleichwohl finde ich die historische Begründung m. E. etwas flüchtig geraten. Ich vermisse z. B. die richtige Würdigung der mittelalterlichen Verbote gegen die tote Hand (mortmain) in ihrem Einfluss auf die Entwicklung des Trustbegriffs als Surrogats der Korporationsqualität. Auch will es mich bedünken, als ob Maitland's Darstellung der Dogmengeschichte vom 16.—18. Jahrhundert zu skizzenhaft ist. Nach dieser Richtung dürfte meine Darstellung in diesem Buche (S. 65—91 und S. 636 ff.) die nötige Ergänzung bringen. Aus diesem Grunde und auch deshalb, weil Maitland zu dem gleichen Resultat, wie ich, gelangt: dass der „unkorporierte Verband“ mit Zuhilfenahme des Trustbegriffs das englische Rechtsleben in gleicher Weise durchzieht, wie die Genossenschaftstheorie das deutsche, habe ich die zeitliche Unmöglichkeit früherer Berücksichtigung seines Aufsatzes nicht zu bedauern.

Heidelberg im November 1904.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

2. Abschnitt: Der moderne Umfang der königlichen Prärogative.

III. Kapitel: Die Zugehörigkeit zur königlichen Familie und ihre Rechtsfolgen.

Abkürzungen.

Renton = Renton, Encyclopaedia of the Laws of England. 12 Bde. 1897/98.
H. D. = Hansard Debates, wo ohne Angabe der Serie ist die 3. gemeint.
C. P. = Commons Papers.
P. P. = Parliamentary Papers.
C. J. = Commons Journals.
L. J. = Lords Journals.
L. Q. R. = Law Quarterly Review.
L. R. = Law Reports.
Q. B. oder K. B. = Queen's oder King's Bench.
L. T. = Law Times.
Blackstone = Blackstone, Commentaries, zit. nach der 3. Ausgabe von 1769.
Anson = Anson, Law and Custom of the Constitution. Second edition.
Hearn = Hearn, the Government of England, Ausgabe von 1867.
Dicey = Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution 6th ed. 1902.
Holdsworth = Holdsworth, History of English Law vol. I. 1903.
Cunningham Middle Ages oder Modern Times = Cunningham, Growth of English Industry and Commerce. Ausgabe von 1903.
P. and M. = Pollock and Maitland, A history of English Law.
Stubbs = Stubbs, Constitutional History, 3 vol. 5. edition.
May = May. A Treatise of the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament 10. edition. 1893.
s. = section.

Berichtigung.

Statt Kapitel III. auf Seite 363 lies Kapitel IV b.

Einleitung.

Die Verfassungsentwicklung Englands im 19. Jahrhundert. §1.

„The Restauration gave us back the monarchy but it did not bring us back the governmental system". Cunningham „Modern Times".

Die glorreiche Revolution hatte England viel gegeben: Politischen Schutz und Freiheit des Individuums. Sie hatte ihm aber beinahe ebensoviel genommen: eine zentrale Verwaltungsorganisation (das englische Privy Council) und die Möglichkeit, eine Verwaltungsgesetzgebung daran zu knüpfen. Das ganze 19. Jahrhundert musste England dazu verwenden, eine zentrale Administration in modernem Sinne au- und auszubauen und ist selbst heute noch nicht damit fertig. Das zeigen die wunden Punkte seiner Verwaltungsmaschine: die Unterrichtsverwaltung, die Arbeiterversicherung, die Heeresverwaltung. Die glorreiche Revolution hatte den zentralen Verwaltungsapparat, wie er im Privy Council von den Tudors und Stuarts geschaffen war, niedergerissen, alles im Interesse der Freiheit des Individuums. Dass es so geschah, wird England stets zu grossem Ruhme in der Weltgeschichte gereichen. Der Staatsgedanke aber erlitt in England gerade zu einer Zeit, wo auf dem Kontinent die Verwaltungsorganisation Friedrich Wilhelms I. in Preussen, Maria Theresias in Oesterreich u. a. Herrscher ausgestaltet wurde, einen schweren Schlag, und bedeutende Scharten waren im 19. Jahrhundert auszuwetzen. Anzuerkennen, wenngleich nicht zu bewundern, ist, wie England es dennoch fertiggebracht hat.

Seine Verfassungsentwicklung im 19. Jahrhundert wird durch drei markante Einschnitte charakterisiert: die drei Reformakte des Wahlrechts zum Unterhause von 1832, 1867 und 1884. Alle drei brachten eine weitgehende Erweiterung des Wahlrechts auf demokratischer Basis. Kein Wunder, dass sie auf dem Kontinent mit Interesse beachtet wurden. Dass aber jede dieser Wahlrechtserweiterungen eine Verstärkung der zentralen Verwaltungsmaschine im Gefolge hatte, dass nur so zu erklären ist, warum England trotz der in diesem Lande herrschenden parlamentarischen Regierung nicht das hippokratische Gesicht zeigt, das ihm Rudolf Gneist gezeichnet hat, wird noch im folgenden nachzuweisen sein.

I. Die erste Reformakte (1832) und die Ansätze eines zentralen Verwaltungsapparates. Am Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts war England eine sehr dezentralisierte Aristokratie. Der Landadel und sein Anhang herrschten im Parlament, im Ministerrat, in der Selbstverwaltung vermittelst des Friedensrichteramtes und in der Staatskirche. Dass das Oberhaus von den Grossgrundbesitzern beherrscht war, liegt auf der Hand. Aber auch das Unterhaus war es, denn hier hatte jeder Peer so und so viele korrupte Wahlflecken, die er nach seinem

§ 1. Willen lenkte und zur Wahl dieses oder jenes ihm genehmen Abgeordneten anhielt. Diese rotten boroughs wurden wie liegendes Gut vererbt, veräussert, den Töchtern in Mitgift gegeben und hiessen „interest". Man unterschied da einen Bedford interest, einen Newcastle interest etc., je nachdem der betreffende Wahlflecken vom Herzog von Bedford oder dem von Newcastle in seiner Parlamentswahl bestimmt war. Ein so gewählter Abgeordneter war mit seinem ganzen Stimmrecht im Unterhause dem Willen des Lords verfallen, der seine Wahl veranlasst hatte[1]). 154 Personen veranlassten anno 1793 die Wahl von 307 Unterhausmitgliedern[2]).

Die Landaristokratie herrschte natürlich auch im Ministerkabinett; denn die seit dem 18. Jahrhundert etablierte parlamentarische Regierung machte es nur jenen Ministern möglich, in der Herrschaft zu verbleiben, die über einen stattlichen „interest" verfügen konnten. Die Landaristokratie war aber auch im local government allmächtig. Hier herrschte der Squire und der grosse Grundeigentümer als Friedensrichter beinahe ohne jede Kontrolle. Eine zentrale Verwaltungsmaschinerie gab es nicht und so verwaltete er nach seinem Gutdünken die Armenpflege an der Hand der alten, aus der merkantilistischen Epoche stammenden poor laws, er regulierte die Lebensmittelpreise in der Grafschaft und die Arbeitslöhne, er bestimmte das Grafschaftsbudget ohne jegliche Kontrolle und nützte vor allem den weitgehenden Spielraum aus, der seinem Ermessen durch die alten merkantilistischen, den Handel einschränkenden Gesetze aus der Zeit der Tudors und Stuarts eingeräumt war. Die einzige Kontrolle über ihm war das Parlament, das auf Grund der privat-bill-Gesetzgebung in die lokale Verwaltung eingreifen konnte. Da aber eine solche Gesetzgebung zu kostspielig war und die Initiative hierzu wieder von dem landed interest und den Friedensrichtern ausgehen musste, so unterblieb sie natürlich nicht selten.

Sehr gefördert war die Landaristokratie in ihrer Staatsherrschaft durch die Staatskirche, und dem Squire stand in der Lokalverwaltung der Pfarrer zur Seite. Wie jener vom grossen Lord, so war dieser von seinem Bischof abhängig. Zu Bischöfen, Domherren und Kapitularen wurden aber meist nur die jüngern Söhne der Aristokratie gewählt.

In dieser Monopolstellung verstand es die landed gentry, sich bis zum Ausgange der 20er Jahre des 19. Jahrhunderts zu erhalten. Jene Stellung war aber durch zwei Ereignisse inzwischen stark erschüttert worden: einmal durch die französische Revolution, deren Lehren in England durch die sogenannten Radikalen, Paine, Priestley, Price, Goodwin, insbesondere aber Bentham verbreitet wurden. Sodann aber durch die industrielle Revolution, die sich nach Einführung des Maschinenbetriebs im englischen Wirtschaftsleben vollzog. Nun verlangte das inzwischen gross gewordene industrielle Kapital nach seinem Anteil an der Staatsherrschaft neben der alten landed gentry. Während die neuen französischen Ideen auf dem Gebiete der Politik durch die Radikalen vermittelt, werden die wirtschaftlichen Glaubensdogmen der bürgerlichen Klassen, insbesondere vollkommene Industrialisierung der Volkswirtschaft und Einführung des maschinellen Grossbetriebs sogar in der Landwirtschaft, von Adam Smith und Arthur Young gefordert. Das industrielle Kapital gelangt durch diese Lehren zu einem eigenen Selbstbewusstsein seines politischen Werts und seiner politischen Bedeutung. Es lässt sich nicht mehr, wie bisher, von der landed gentry ins Schlepptau nehmen. Es verlangt selbständige Beteiligung an der Herrschaft in Parlament und Kommunalverbänden.

---

1) S. z. B. Colchester, Diary vol. I. p. 124 ff.
2) Parliamentary history XXX, p. 787.

Das Resultat dieser Bemühungen war von Erfolg begleitet. Durch die Reformakte von 1832 hielten die middle classes im Parlament und durch die Munizipal-Reformakte von 1835 in der Stadtverwaltung Einzug. Das letztere Gesetz beseitigte auch im Sinne der Forderung von Adam Smith die Privilegien der städtischen Zünfte und erlöste die Stadtverwaltung, was besonders hervorgehoben werden muss, von oligarchischen Stadtorganen. Bei diesem Siege waren die Mittelklassen von den Radikalen unterstützt worden. Trotzdem hatten die arbeitenden Klassen von dem ganzen Reformwerk nicht den geringsten Vorteil. Sie wurden im Gegenteil in manchen Wahlflecken, die durch die neue Gesetzgebung die Parlamentsvertretung verloren hatten, direkt um ihr Wahlrecht gebracht[1]). So z. B. die Weber in der Nähe von Halifax, die Handwerker in Coventry, Preston u. a. Die häufigen Handelskrisen, von denen England nach den napoleonischen Befreiungskriegen heimgesucht wurde, trugen das ihrige dazu bei, die Unzufriedenheit der arbeitenden Klassen zu steigern. Der nunmehr in der Herrschaft etablierte bürgerliche Mittelstand, stand, was wirtschaftlichen Egoismus anlangt, der früher allmächtigen landed gentry in nichts nach. Im Gegenteil, die wirtschaftlichen Zustände spitzten sich jetzt immer mehr zu. In ergreifender Weise hat Friedrich Engels bei Schilderung der „Lage der arbeitenden Klasse“ das damalige England charakterisiert: „die Auflösung der Menschheit in Monaden, deren jede eine aparte Ueberzeugung und einen aparten Zweck hat, die Welt der Atome ist hier auf die höchste Spitze getrieben“. Und die Monaden, diese Atome waren die Menschen, die industriellen Arbeitgeber und Arbeiter. § 1.

Das war ja auch die tiefe Tragik, dass gerade jenes Land, welches am frühesten die neue Menschenspezies des arbeitenden Proletariers sah, also am frühesten eine sozialpolitische Gesetzgebung nötig gehabt hätte, einer zentralen Verwaltungsmaschine vollständig entbehrte. Eine solche zu schaffen, daran dachte damals die herrschende Manchesterschule durchaus nicht, denn ihre Parole lautete: keine staatliche Einmischung in das freie Gebiet des individuellen Wettbewerbs. Diese Theorie vom „enlightened selfinterest“ hielt auch im Interesse der arbeitenden Klassen jede staatliche Einmischung für verfehlt, da sie nur den Arbeiter verwöhnt und zur Faulheit, zum mangelnden Selbstvertrauen führt. Nach diesem Rezepte wurde auch im Parlament verfahren. All die merkantilistische Gesetzgebung aus der Zeit der Tudors und Stuarts, wie z. B. Armengesetze, Spitalfield-Acts, Lohn- und Preisregulierungen etc., wie sie eine für die Arbeiter sorgende frühere Gesetzgebung geschaffen hatte, wurden meist ganz abgeschafft. Man glaubte nämlich damals, und die Benthamisten verkündeten laut diese Ansicht, dass die innere Verwaltungsgesetzgebung nur repressiv, nicht präventiv zu wirken habe[2]). Und doch wäre gerade damals für England eine sozialpolitische Gesetzgebung viel nötiger gewesen, als für den Kontinent. Statt dessen riss man die alten schützenden Ueberreste der merkantilistischen Aera vollends nieder. Dieses Vorgehen einer engherzigen Gesellschaftsklasse wusste sich aber mit einem Mäntelchen zu umhüllen, das der Kontinent niemals richtig zu würdigen verstanden hatte. Mit dem Niederreissen der merkantilistischen Gesetzgebung war nämlich auch das weite Ermessen der Friedensrichter in Angelegenheiten der inneren Verwaltung vollkommen beseitigt. Die Manchesterschule brüstete sich nun damit, einen Rechtsstaat begründet zu haben. Das wäre ja das Postulat dieses letzteren, keinem Beamten, nicht einmal dem Friedensrichter, weites Verwaltungsermessen einzuräumen. In Wirklichkeit passte aber dieses weitgehende Ermessen der Friedensrichter der industriellen herrschenden

1) 3 serie Hansard Deb. vol. X, p. 372. 443.
2) S. Cunningham, Politics and Economics 1885 p. 79 ff.

§ 1. Klasse nicht mehr und man machte aus der Not eine Tugend, indem man die Ansicht vertrat, England müsse so Rechtsstaat werden. Damit war von der Manchesterschule dieses Rechtsstaatsmonopol für England ein für allemal in Anspruch genommen und der Kontinent beugte sich und beugt sich in stiller Ehrfurcht vor diesem Rechtsstaat-Ideal. Wie sehr die nur historisch zu erklärende privatbill-Gesetzgebung zu demselben Resultat geführt hat, soll noch an anderer Stelle erörtert werden.

Nur auf einem Gebiet der innern Verwaltung wurde dieser Rechtsstaatsgesichtspunkt wirklich von den Engländern damals schon aufgegeben, nämlich auf dem Gebiete der Armenverwaltung. Hier wurde in den 30er Jahren jene zentrale Verwaltungsmaschine geschaffen, welche später andern Verwaltungszweigen vorbildlich sein sollte. Die Armenlast stieg nämlich infolge des früheren Systems derart in die Höhe, dass die bürgerlichen Klassen, welche sie zu tragen hatten, nach Reform verlangten. Eine königliche Kommission wurde 1833 eingesetzt und hier erstand England der grosse Reformator seiner Verwaltungsorganisation, Edwin Chadwick. Er stand mit seinen Verwaltungsansichten[1]) im Widerspruch zur damals herrschenden Manchesterschule[2]) und zu den unter Benthams Einfluss stehenden Radikalen[3]), denn er verlangte staatliche Intervention anstelle des traditionellen Selfgovernments, das sich nur beim Mangel jeder staatlichen Aufsicht wohl fühlen konnte. Er verlangte die Schaffung einer zentralen Verwaltungsmaschine, eine bezahlte, technisch vorgebildete Beamtenschaft, auch eine Verbilligung des andern Rechtsstaatsidols, nämlich der privatbill-Gesetzgebung. Mit diesen Postulaten war in den 30er Jahren nicht durchzukommen und sie mussten für eine spätere Zeit verschoben werden. Vorläufig wurde nur für das Armenwesen eine Zentralbehörde geschaffen, welche mit starker Zwangsgewalt gegenüber den lokalen Verwaltungsbehörden (Armenräten) ausgerüstet wurde, das Recht hatte, Kirchspiele zu Unionen zusammenzulegen etc., was als schwerer Eingriff in das traditionelle Selfgovernment empfunden wurde. Aber nur so war damals die Uniformität und Verbilligung der Armenverwaltung zu erreichen und deshalb gab die Manchesterschule nach. Der erste Schritt war getan, um eine zentrale Verwaltungsmaschine zu schaffen. Auch sonst finden sich schon damals Ansätze zu einer solchen in Gestalt von Fabrikinspektoren, die durch die factory act 1833 eingerichtet und dem home office unterstellt wurden, auch wurde im Jahr 1839 zum ersten Male eine Staatssubvention für die Zwecke des Elementarunterrichts ins Budget eingesetzt. Das alles waren Vorboten der künftigen Verwaltungszentralisation.

Wir würden aber die erste Herrschaft der Mittelklassen im Parlament ungerecht beurteilen, wenn wir sie nur nach dem Werte ihrer Leistungen auf dem Gebiete der innern Verwaltung beurteilten.

Die Reform des Unterhauses von 1832 und die Städtereform von 1835 waren, für sich betrachtet, Zeichen gewaltiger Kraftentfaltung, die jeder Unbefangene aner-

---

1) Dieselben wurden von ihm zusammengestellt in einem Buche, On the civils of disunity in Central and Local Administration and also on the New Centralisation for the People. London 1885. Siehe die eingehende Analyse dieser grundlegenden Schrift bei Sinzheimer, Der Londoner Grafschaftsrat 1900, S. 8 ff.

2) p. 95—98.

3) Er sagt in dem oben citierten Buch (p. 2 Note): „I may observe that in my service (d. h. während seiner Amtstätigkeit) I have never followed any one, not even Bentham, but have deduced my conclusions not even from Bentham's but solely from close and important collections of evidence". Dies sei besonders gegen den Versuch hervorgehoben, Chadwick zum Adepten von Bentham zu stempeln und diesen letztern auf dem Umwege zum Vater der modernen Verwaltungsform in England zu machen. Siehe auch darüber meinen Aufsatz in der Krit. Vierteljahrsschrift Bd. I. 3 (3. F.) S. 363.

kennen muss, wenn er die Missstände, die unter der ausschliesslichen Herrschaft der landed gentry geherrscht hatten, betrachtet. § 1.

Sodann ist jenen Mittelklassen und ihrer Herrschaft im Unterhause die vollste Entwicklung der Gewissens- und Glaubensfreiheit zu danken. Zwar hatte schon 1828 — unter dem ancien régime also — die religiöse Emanzipation der Dissenters, d. i. der nicht zur anglikanischen Staatskirche gehörigen Protestanten stattgefunden. Seit der Akte von 1828 (9 Geo. IV. c. 17) waren sie zu allen öffentlichen Aemtern zugelassen. Im Jahre 1833 (3 and 4 Will. IV. cc. 49. 82, siehe dazu 1 1/2 2 Vict. c. 77) wurde selbst den Quäkern u. a. gestattet, anstelle des konfessionellen Eides, den ihnen ihre religiöse Ueberzeugung verbot, eine Bekräftigung an Eides statt (affirmation) abzugeben, um ins Parlament als gewählte Abgeordnete eintreten zu dürfen.

Zwar hatte die Akte von 1829 (10 Geo IV. c. 7) den Katholiken die religiöse Emanzipation und den Zutritt beinahe zu allen öffentlichen Aemtern — auch zum Parlamente gebracht, aber erst das Jahr 1832 brachte ihnen das Recht der öffentlichen Gottesverehrung in dem gleichen Masse wie es den Dissenters zustand (2 and 3 Will. IV. c. 115), bis dann in der Mitte der 40er Jahre (7 and 8 Viet. c. 102 und 9 and 10 Vict. c. 59) die letzten Beschränkungen nach dieser Richtung hin fielen.

Schliesslich wurde den Juden 1845 (8 and 9 Vict. c. 52) der Zutritt zu Kommunalämtern und 1858 zum Parlamente freigegeben (21 and 22 Vict. c. 49, 23 and 24 Vict. c. 63).

Nicht minder segensreich entfaltete sich die gesetzgeberische Tätigkeit auf dem Gebiete der internationalen Freizügigkeit. Den Fremden wurde 1844 durch die sog. Hutt's Act (7 and 8 Vict. c. 66) die vollkommene bürgerliche Gleichstellung mit den englischen Staatsbürgern bis auf die sog. politischen Rechte (insb. Wahlrechte) gewährt.

Für die Meinungs- und Pressfreiheit, für die Charles Fox am Ende des 18. Jahrhunderts noch vergeblich gestritten hatte, sorgte das Parlament, indem durch die Campbell Act von 1843 (6 and 7 Vict. c. 96) bei Klagen wegen Beleidigung durch Druck oder Schrift (libel) der Wahrheitsbeweis zugelassen wurde. Damit war die auf dem Wege des Libelprocesses früher geübte staatliche Zensur, um deren Ausbildung sich der Oberrichter Lord Mannsfield in frühern Zeiten eine so traurige Berühmtheit verschafft hatte, ein für allemal beseitigt. Sodann ward 1853 die Annoncensteuer und 1855 der Zeitungsstempel aufgehoben. Nun konnte sich die Presse frei entfalten und zu jener Macht der öffentlichen Meinung werden, die als soziales Bollwerk für England nicht minder wichtig ist, als alle Verfassungsgarantien auf dem Kontinente zusammengenommen.

Das war die Leistung des reformierten Parlaments; man muss zugestehen: eine gewaltige!

II. Die Reformakte von 1867 und die Ausbildung eines selbständigen Ministerkabinetts. Gegen die im Armenwesen eingerichtete starke Verwaltungszentralisation wurde von den im Parlamente vertretenen middle classes Sturm gelaufen. Sie hatten nämlich inzwischen die parlamentarische Regierung des Unterhauses zur höchsten Entfaltung gebracht, namentlich seit sie durch die Einrichtung der parlamentarischen Budgetkontrolle in den 30er Jahren und ihre Vollendung in der Gladstoneschen Exchequer and Audit Act von 1866 (29/30 Vict. c. 39), die „Stränge des Staatsbeutels“ (strings of the purse) in die Hände bekommen hatten, während das Oberhaus ungefähr gleichzeitig (seit 1860) vollständig seines Amendementrechts bei Geldbills entkleidet worden war.

Sie wollten und brauchten keine Kontrolle des Staats. Freiheit vom Verwaltungszwang war den herrschenden Klassen seit der Revolution immer erwünscht und von

§ 1. ihnen erstrebt. Daher die Feindschaft der Adelsaristokratie im 18. Jahrhundert gegen das Verbrauchsabgabenprojekt Walpole's. Man erblickte darin damals einen Eingriff in die Korporationsfreiheit der Städte und in die Freiheit der Grafschaften. Ganz wie damals erhob man nun jetzt in der Mitte des 19. Jahrhunderts gegen diese „illegal commissions" starken Protest. Man betrachtete sie als Rückkehr zur Willkürherrschaft der Stuarts. Ruhig und selbstbewusst sah Chadwick diesem Wühlen und Treiben zu und zeigte namentlich auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, wie wenig die bisherige Privatinitiative diesen grossen, beinahe die ganze innere Verwaltung umspannenden Problemen gewachsen war. Die Aufklärung über diese Tatsachen war umso notwendiger, als das Fabriksystem immer mehr in den grossen Industriezentren seinen übeln Einfluss auf die Gesundheit der Stadtbevölkerung auszuüben begann. Was früher der Privatinitiative überlassen blieb oder höchstens dem freien Ermessen des Friedensrichters, war jetzt nach den Darlegungen der parlamentarischen Enqueten von 1840, 1843, 1844 und 1845 [1]) als Aufgabe der Staatsverwaltung dargelegt. Diese Enqueten verlangten daher strenge Zentralisation und Uniformität der Gesundheitsverwaltung. Das war aber gegen die Maximen der bürgerlichen Klassen, die, wenngleich schon der Einrichtung einer Zentralbehörde auf dem Gebiete des Gesundheitswesens nicht abgeneigt, sie dennoch nicht mit Zwangsgewalt gegen die Kommunalverbände ausstatten wollten. Mochten diese noch so sehr in der Erfüllung ihrer Pflichten lässig sein, so durfte doch die im Jahre 1848 neugeschaffene Zentralbehörde für das Gesundheitswesen — ein Komitee des Staatsrats — die Kommunalverbände nur beraten. Nur der Staatsrat, das privy council, durfte auf Anempfehlung der Zentralbehörde für das Gesundheitswesen provisorische Verfügungen treffen, welche aber nachträglich der Parlamentsgenehmigung unterbreitet werden mussten. Bloss für den Fall von Epidemien hatte das Zentralamt für das Gesundheitswesen direkte Zwangsgewalt gegen Lokalverbände. Aber selbst dieses Existenzminimum von zentralen Verwaltungsbefugnissen war den Mittelklassen zu viel, und sie beseitigten das board 1858, wobei nur ein Teil seiner Befugnisse an das Staatssekretariat des Innern überging. Diese Aengstlichkeit der Mittelklassen gegen eine starke Zentralgewalt zeigte sich nicht bloss auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, sondern auch auf dem Gebiet der Sicherheitspolizei, wo 1856 zuerst drei reisende Inspektoren für das ganze England eingerichtet wurden. Auch diesen wurde keine direkte Zwangsgewalt gegenüber den Lokalbehörden gewährt, trotzdem sie dringend geboten war. Man führte aber statt dessen ein System der douce violence ein, indem man den Lokalbehörden nur dann Staatsunterstützung für Polizeizwecke gewährte, wenn sie sich auf dem Gebiet ihrer eigenen Polizeiverwaltung wirksam zu betätigen verstanden. Dieses System des indirekten Einflusses war nur ein unvollkommenes Surrogat für eine direkte Zwangsgewalt der Zentral- gegenüber den Lokalbehörden. Es wurde auch später auf dem Gebiete des Unterrichtswesens eingeführt und erhielt sich hier bis zum Anfang der 70er Jahre. Jedenfalls war es nur ein schwächliches Auskunftsmittel, keineswegs darf man aber darin, wie dies von kontinentaler Seite zuweilen geschieht, den Gipfelpunkt staatsmännischer Klugheit und die Verwirklichung des Rechtsstaats erblicken.

Viel glücklicher als in der Schaffung der zentralen Verwaltungsmaschine war jetzt Chadwick bei der Durchsetzung seines andern Planes, der Abschaffung der Beamtenpatronage. Die bürgerlichen Klassen stimmten hier zu, weil auf diese Weise die Beamtenlaufbahn nicht mehr ein Monopol der Aristokratie blieb. Es wurde 1855 die erste Staatsprüfungs-Kommission (civil service commission) eingesetzt (s. darüber

1) S. Maltbie, English Local Government to-day New-York 1897, p. 68f.

unten Kap. Staatsdienst), welche die Befähigung der Kandidaten für den Staatsdienst prüfen sollte. Nicht mehr allein das von Parteiinteresse geleitete Gutdünken sollte bei Besetzung von Staatsämtern (patronage) massgebend werden. Die Abschaffung der Patronage erfolgte zuerst für den Staatsdienst in Indien 1859 und ist seit der Zeit bis zu Beginn der 70er Jahre beinahe in allen Verwaltungszweigen durch die ordentliche Staatsprüfung (mit freiem Bewerb sog. open competition) ersetzt worden. Dadurch hat England das amerikanische „Spoilsystem" verhindert und auch die Gneist'sche Prophezeiung, dass bei jeder parlamentarischen Regierungsweise das Beamtenpersonal mit der jeweiligen Regierungsmajorität wechseln müsse, ist in England nicht eingetreten.

So wurde einerseits eine zentrale Verwaltungsmaschinerie geschaffen, anderseits ein technisch vorgebildetes Beamtenpersonal vorgesehen. *Diese beiden Momente und die von Jahr zu Jahr wachsende Bedeutung dieses Beamtenpersonals für die neuinaugurierte Verwaltungsgesetzgebung gaben seit 1855 dem Ministerkabinett eine grössere Selbständigkeit gegenüber dem Parlament.* Als die Reformakte von 1867 das Wahlrecht in den Städten beinahe zu einem allgemeinen gemacht und die Zahl der Wähler von 1,35 Millionen auf 2,25 Millionen erhöht hatte, da schien es, als ob die demokratische Gleichmacherei beinahe ganz verwirklicht wäre. Dass England diesem demokratischen Ansturm standgehalten und nicht in die Wege amerikanischer Politik geleitet worden ist, dankt es vor allem jenen beiden Tatsachen: der Ausbildung der zentralen Verwaltungsmaschine und der Schaffung des permanenten technisch vorgebildeten Staatsbeamtentums. Trotzdem nämlich seit dem Jahr 1867 von Birmingham aus der nach amerikanischem Muster eingerichtete „Caucus", d. i. die Wahlmache, die Form der Parteiorganisation in England wurde, trotzdem dadurch die Herrschaft der Partei über Wähler und Abgeordnete zu einer unabschüttelbaren Sklavenfessel gemacht werden sollte, trotz alledem wurde England keine Demokratie nach amerikanischem Muster. *Das Ministerium führte nach wie vor das Parlament und wurde nicht geführt, trotz parlamentarischer Regierung und trotz Caucus.* Die dritte Periode brachte neue Tatsachen auf, welche die Kraft des Kabinetts und der Parteihäupter (leaders) gegenüber dem Parlament verstärkte.

III. *Die Reformakte von 1884 und die Vollendung der zentralen und lokalen Verwaltungsmaschinerie.* Dieser Abschnitt der englischen Verfassungsgeschichte setzt mit mächtigen, durch die Reformakte von 1867 hervorgerufenen demokratischen Tendenzen ein. Von dieser Zeit bis zum Jahre 1894 (Fall des Ministeriums Roseberry) haben wir es mit einer förmlichen Hochflut demokratischer Massnahmen zu tun. Der Mittelpunkt dieser radikalen Politik ist Gladestone, der sich auch seit 1878 an die Spitze des liberalen Wahlcaucus stellt. Dieser letztere wird unter der tatsächlichen Leitung von Snadhorst und Josef Chamberlain beinahe allmächtig. Er zwingt die Wähler zur Wahlurne, hält sie während der wahllosen Zeit zusammen und befehligt die Abgeordneten. Eine Zeit lang scheint es, als ob er wirklich die Parteiversammlung, die Parteileiter sich untertänig zu machen verstünde, geradeso wie er in den Vereinigten Staaten von Nordamerika allmächtig ist. Das war ja auch das Ziel der Einrichtung des Caucus, dass an Stelle des Leader der Partei die demokratische Parteiversammlung treten solle. Doch gestaltet sich in England das Verhältnis ganz umgekehrt, namentlich seit durch die irische Homerulefrage 1886 der unionistische Flügel der liberalen Partei unter Josef Chamberlains Leitung sich von dem liberalen Wahlcaucus trennt. Seit der Zeit hat sich dieser letztere nicht

§ 1. wieder erholt und zerbröckelt immer weiter von Jahr zu Jahr in kleinere Parteigruppen, ein Zeichen, wie wenig Kraft in England die Parteiversammlung gegenüber der Leaderschaft hat. In der Torypartei, die ebenfalls nach dem Vorgang der Liberalen eine Caucusmaschinerie eingerichtet hatte, hatten die Leaders niemals die Zügel der Regierung aus den Händen gegeben.

Trotz alledem war die Herrschaft der liberalen Partei in England bis 1894 kräftig genug, um eine Reihe demokratischer Massregeln zu zeitigen. Vor allem wurde das Wahlrecht auf demokratischer Basis noch mehr erweitert. Die 1867 für Städte eingeführte household franchise, welche jedem selbständigen Inhaber eines Haushalts, der zur Armensteuer eingeschätzt war und sie zahlte, das Wahlrecht zum Parlament gab, wurde auch auf die Grafschaften ausgedehnt. Auch eine gerechtere Verteilung der Wahlsitze wurde 1885 vorgenommen, wobei die numerische Basis der Bevölkerung in den Vordergrund rückte, während die alte Auffassung, dass der Wahlbezirk auch Kommunalverband sein müsse, zurücktrat. Das Oberhaus, das dieser Reform Hindernisse bereiten wollte, wurde durch den Ruf „mend or end", der um diese Zeit aufkam, zur Nachgiebigkeit gezwungen. Nachdem schon 1869 die Entstaatlichung der irisch-anglikanischen Staatskirche vorgenommen worden war, wurde nunmehr, allerdings mit wenig Erfolg, die Frage der Selbständigkeit Irlands (Homerule) 1886 und 1893 in der Form der Gladestone'schen Projekte dem Parlament unterbreitet, um in diesem Jahre endgültig beiseite geschoben zu werden. Trotzdem nämlich das Unterhaus die Bill angenommen hatte, war diese letztere vom Oberhaus verworfen worden. Die unter Roseberry eingeleitete Agitation, welche auf Abschaffung des Oberhauses gerichtet war, misslang und das Ministerium Roseberry kam über eine ganz untergeordnete Verwaltungsmassregel zu Fall. Damit war endgültig der Beweis für den vorwiegend aristokratischen Charakter der englischen Gesellschaft erbracht, da man trotz der lebhaften demokratischen Agitation an dem Oberhause festhielt. Dies war und ist die wärmende Sonne für jeden noch so demokratischen Engländer, in deren Strahlen er sich oder seine Nachkommen zu sonnen hofft.

So hatten auch die demokratischen Tendenzen ihren vorläufigen Abschluss gefunden und sind bis heute nicht wieder zur Herrschaft gelangt. Ob dies in nächster Zeit der Fall sein wird, ist mehr als fraglich. Zwei Umstände sind es vor allem, die dem hindernd in den Weg treten.

Einmal die Tatsache, dass in dieser Periode ebenso wie in den früheren der starken demokratischen Umgestaltung des Wahlrechts eine ebenso starke zentralistische Tendenz in Form der Ausbildung einer zentralen Verwaltungsmaschine gefolgt ist. Die Zahl der Wähler war durch die letzte Wahlreform von 1884 von rund 3 Millionen auf 5 Millionen gestiegen. Demgegenüber hat eine bedeutende Kräftigung der Exekutive stattgefunden.

Seit 1867 wurde vor allem mit der alten Tendenz, dem local selfgovernment und den Kommunalverbänden freiesten Spielraum zu gewähren, gebrochen und eine starke Zentralisation auf dem Gebiete der inneren Verwaltung und des Gesundheitswesens eingeführt. Die Zentralgewalt, d. i. das zum Ministerium der Selbstverwaltung (local government board) 1871 (34/5 Vict. c. 70) umgewandelte Armenamt erlangte nunmehr direkte Zwangsgewalt gegenüber den Kommunalverbänden. Diese selbst wurden konsolidiert. Die einander kreuzenden lokalen Verwaltungsbezirke wurden aufgegeben und im Kirchspiel, der Kirchspiels-Union oder dem Distrikte schliesslich in der Grafschaft und Stadt konzentrierte sich nunmehr die früher auf viele Zweckverbände verteilte, in bunter Unordnung zersplitterte lokale Verwaltungstätigkeit. Dadurch wurde auch die Möglichkeit einer hierarchischen Stufenordnung der Kommunalverbände untereinander an-

gebahnt. Was für die innere Verwaltung so geschehen, wurde dann auch für die § 1. übrigen Verwaltungszweige eingeführt. Nach dem modernen Muster eines Verwaltungsministeriums (board), wie es das Ministerium der Selbstverwaltung darstellte, wurde das Handelsamt, 1889 das Landwirtschaftsministerium und zuletzt 1899 das Unterrichtsministerium eingerichtet, die mit einem mächtigen Stab von Inspektoren und permanenten Verwaltungsbeamten ausgerüstet, den kommunalen Verwaltungsbehörden gegenüber allmächtig und allwissend sind. Lag diese zentralisierende Tendenz schon in der Verwaltungsorganisation, so wurde sie im materiellen Verwaltungsrecht noch deutlicher. Seit den 80er Jahren trat hier nämlich an Stelle des Laissez faire die staatliche Einmischung (state's interference)[1]. Man sah nun auch allmählich in England ein, dass eine wirkliche verwaltungspolitische Gesetzgebung ohne dies nicht auskommen könne. An Stelle der alten bloss repressiven Verwaltungsstrafgesetzgebung, wie sie die alten Benthamiten der 30er Jahre noch empfohlen hatten (Cunningham, Politics and Economics p. 79), trat nunmehr eine wirkliche präventive Verwaltungsgesetzgebung. Ein diskretionäres Ermessen wurde durch diese neue Verwaltungsgesetzgebung den Friedensrichtern resp. den an ihre Stelle tretenden Kommunalbehörden (boards) eingeräumt. Letztere sind aber nur teilweise an Stelle der alten Friedensrichter getreten. Sie sind demokratisch organisiert, d. h. sie gehen aus Volkswahlen hervor. Diese Konzession musste nämlich an den demokratisierenden Geist des Volks gemacht werden. Durch die local government Act von 1888 (51/2 Vict. c. 41) traten der gewählte Grafschaftsrat und durch die local government Act von 1894 (56/7 Vict. c. 72) auch ein aus Volkswahlen hervorgehender Distrikts- und Kirchspielsrat als Konkurrenten der alten Friedensrichter in der lokalen Verwaltungstätigkeit auf. Aber diese Konzessionen an die demokratisierenden Tendenzen wurden, wie das immer dem englischen Geiste eigentümlich ist, wettgemacht durch die starke Zentralisation, die durch die beiden letztgenannten Akte herbeigeführt wurde. Denn nunmehr ist nicht bloss der Grafschaftsrat resp. die Stadt dem Ministerium untergeordnet, sondern das Kirchspiel dem Distrikt und dieser dem Grafschaftsrat. Dadurch erst erlangte England am Ausgange des 19. Jahrhunderts das, was der Kontinent schon zwei Jahrhunderte hatte, nämlich einen hierarchischen Aufbau der Behörden-Organisation in der innern Verwaltung. Und dieser Aufbau beginnt sich allmählich auch auf andere Verwaltungszweige zu erstrecken, so z. B. jetzt durch die neue Education act von 1902 auch auf das Gebiet der Unterrichtsverwaltung.

Die zweite Tendenz, die ebenfalls dahinführt, das englische Ministerkabinet dem Parlament gegenüber zu stärken, ist neuerdings der Imperialismus, wie er in England seit Beginn der 90er Jahre aufkommt. Die Idee, die hierbei vorschwebt, ist, Kolonien und Mutterland wenn möglich zu einem Zollverein zusammenzuschliessen. Deshalb soll auch in der auswärtigen Handelspolitik an Stelle des Freihandels das Schutzzoll-System treten und die Ideen der Manchesterschule hier ebenso aufgegeben werden, wie dies bereits in den 80er Jahren auf dem Gebiet der innern Verwaltung geschah. Die Idee des Imperialismus hat natürlich deshalb eine Stärkung des Ministerkabinetts im Gefolge, weil der Kolonialminister dadurch in den Mittelpunkt der englischen Politik tritt und die Herrschaft in den Kronkolonieen und Indien sich ziemlich autokratisch gestaltet. Aber auch das Verhältnis zu den selbständigen (self-governing) Kolonien führt zu einer Vergrösserung der Armee und Marine und dadurch zur Stärkung der ministeriellen Exekutive. Rufe nach einer selbständigen Ausübung, Prärogative des

1) S. dazu insbes.: Cunningham, Politics and Economics 129 f.

§ 1. Königs, sofern dieser nur von den Ministern beraten ist, sind namentlich gegenüber widerspenstigen Parlamenten in den Kolonien und im Mutterlande nicht gar so selten.

So bewegt sich England heute wie vor 100 Jahren juristisch in der Verfassungsform der Monarchie, politisch ist es aus einer dezentralisierten Aristokratie ein äusserst zentralisiertes Staatswesen geworden. Aristokratie oder Demokratie? Für den kontinentalen Betrachter sicherlich noch eine Aristokratie, denn der standard of life der herrschenden bürgerlichen Klassen Englands ist mit dem kontinentalen Massstab gemessen ein aristokratischer. Für den Engländer aber ist England sicher eine Demokratie, da die alte Landaristokratie die Herrschaft an das Bürgertum hat abtreten müssen.

I. Teil.

Die Grundlagen.

I. Kapitel.

Die Geschichte des englischen Staatsrechts[1]).

§ 2. Das Fehlen eines wissenschaftlichen Staatsrechtssystems.

„Because this Realm of England never was and is not the intent of the king or the Lords that it should ever be ruled or governed by the civil law."
3 Rotuli Parl. 236.

In Deutschland hat die Rezeption des römischen Rechts und die Fortbildung des letzteren auf den Universitäten ein System des Staatsrechts geschaffen. Beides hat in England gefehlt, daher der Mangel eines Systems des Staatsrechts bis auf den heutigen Tag. Sehen wir näher zu.

Die Rezeption des römischen Rechts zeitigte in Deutschland langsam erst am Schlusse des 17. Jahrhunderts ein in sich geschlossenes System des Staatsrechts[2]). Giphanius in Ingolstadt, Arumäus in Jena und dessen berühmter Schüler Johann Limnäus, die man heute wohl als die Stammväter des deutschen Staatsrechts bezeichnet, hatten damals im Anschlusse an ihre Vorlesungen über den Kodex oder in Gestalt selbständiger Disputationen der systematischen Behandlung des Staatsrechts den Boden geebnet. Aber schon vorher, seit dem 16. Jahrhundert überhaupt, ward auf deutschen

---

[1]) Literatur: In Betracht kommen als zusammenhängende Darstellungen Blackton, Commentaries I. Bd., p. 3—38. (Ueberblick über die Literatur, zum Teil veraltet!) Maitland, Englisch Law and the Renaissance, Cambridge 1901, das eine ausgezeichnete kleine Darstellung der Rezeptionsgeschichte des röm. Rechts in England ist, und Maitland, Why the history of English Law is not written. Inauguralvorlesung gehalten am 31. Oktober 1888, London. Im übrigen musste ich mir den Weg selbst bahnen. Das benutzte Material ist an den entspr. Orten citiert. — Erwähnt seien hier noch die Darstellung von Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften 1858, vol. II, p. 31 ff. und die Skizze der englischen Rechtsquellen von Brunner in Holtzendorff's Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 5. Auflage 1890, die aber die hier berührten Probleme auch nicht mit einer Silbe streifen.

[2]) S. z. flg.: Stinzing, Geschichte der Rechtswissenschaft 1. Bd. 1. Abtlg. 666 ff. 2. Abtlg. 29 ff. und 17. Kap. 32 ff.

Universitäten das ius publicum im Rahmen des römischen Corpus iuris untergebracht, § 2. wenngleich es mitunter nur ganz untergeordnet wie bei Lagus und Vultejus in der Lehre von den Personen oder wie bei Althusius in der Lehre von der potestas behandelt wurde. Die Universitäten boten so einen sicheren Stützpunkt für die Entwicklung des Staatsrechts innerhalb des grossen römischen Rechtssystems und bewirkten dadurch, dass dem Staatsrecht der systematische Geist, der durch das ganze Corpus juris ging, anerzogen werden konnte. Zwar ward noch zu Anfang des 17. Jahrhunderts, nachdem das Staatsrecht als selbständige Disziplin sich sein Ansehen erobert hatte, noch gestritten, ob es auf Universitäten gelehrt werden sollte. Man hätte es gar zu gerne den praktischen Politikern am Hofe der Fürsten, den Höflingen überwiesen. Auch die Vertreter des Zivilrechts an deutschen Universitäten sahen auf ihre publizistischen Kollegen mit einer gewissen Geringschätzung herab, indem sie von deren Beschäftigung als von einem „Mantellum ignorantiae iuris civilis“ sprachen. Trotz alledem blieb die Pflege des öffentlichen Rechts an den Universitäten erhalten, denn Autoritäten wie Bezold, Limnäus und Carpzow traten dafür ein. Insbesondere betonte letzterer, dass ein guter Jurist ein guter Politiker sein müsse und umgekehrt also die Zusammengehörigkeit des Rechts und der Politik, die seither das charakteristische Gepräge deutscher Staatsrechtswissenschaft geblieben, mitunter zum Nutzen, mitunter zum Schaden derselben. Und als schliesslich seit der Mitte des 17. Jahrhunderts der sog. Realismus in der Rezeptionsgeschichte heranbrach, als man sich besann, dass dieses römische Recht doch einem heimischen nationalen Zweck dienlich sein müsse, als man einsah, dass es nicht angehe, die Grundsätze des Corpus iuris über römische Reichs- und Provinzialverfassung auf Deutschland schlechthin zu übertragen, da ward die Loslösung vom römischen Privatrecht und den Grundsätzen des Corpus iuris besiegelt: das System des Staatsrechts, vollends schon geschaffen, ward jetzt durch die Emanzipation von Corpus iuris noch mehr in sich abgeschlossen. Dass dies aber der Fall sein konnte, dankt das Staatsrecht seinem alten Lehrmeister, dem Corpus iuris, und seiner Pflege auf den Universitäten.

Diese beiden Momente: Rezeption des römischen Rechts und Universitäten als Pflegstätten des Rechts fehlten der englischen Entwicklung.

Seit jeher hatte das englische Volk eine tiefgehende Abneigung gegen das römische Recht des Civil law gezeigt. Zwar hatte Bracton (1216—1272) zu den Füssen Azo's gesessen und viel römisches Recht in seinem „de legibus et consuetudinibus Angliae“ aufzuweisen. Accursius war von Edward I. nach England berufen worden, um diesen englischen Justinian in seinem grossen Reformwerk zu unterstützen. Auch der Kanzlergerichtshof entlehnte die Korporationstheorie und die Maximen der Equity gern dem römischen Recht, aber trotzdem wurde das römische Recht, sofern es nicht in das englische sich umarbeiten liess, immer als etwas Unorganisches, Fremdes empfunden. An den Universitäten wurde ihm nur eine höchst untergeordnete Rolle — wenn überhaupt eine — als „Magd“ des kanonischen Rechts zugewiesen. So wurde bei der Gründung des Merton College in Cambridge 1270 das Studium des römischen Rechts nur den Kanonisten zugestanden[1]) und nur pro utilitate ecclesiastici regiminis. Trotz des kleinen Aufschwunges im 13. und 14. Jahrhundert wurde es vom Volke immer mit üblen Augen angesehen und konnte sich gegen den Brodneid der Juristen des Common law nur dadurch erhalten, dass es sich vom kanonischen Recht ins Schlepptau nehmen liess.

---

1) Mullinger, The University of Cambridge 1873 I, p. 167—209 ff. 211; Blackstone I. p. 15.

§ 2. Gegen Ausgang des Mittelalters, zur Zeit Wycliffs, ist diese Volksabneigung soweit ausgesprochen, dass dieser, ein wahrer Mann des Volkes, über das Aufkommen des römischen Rechts entrüstet ausrufen darf: „(Select English Works ed. Arnold III. p. 326.) „Es wäre viel heilsamer für Körper und Seele, dass unsere Priester lernen und gelehrt würden in den Gesetzen des Königs, denn in dem Recht des Kaisers.... Denn viel Geld und Zeit von Hunderten aus dem Klerusstande ist eitel verschwendet in der Beschäftigung mit des Kaisers Rechten und ihrem Studium." („Thanne moche tresour and moch tyme of many hundrid clerkis in unyversite and other placis is foule wastid about bookis of the emperours lawe and studie about hem." . . .)

Mit dem Wiedererwachen des klassischen Altertums, das in England ziemlich spät, am Ausgang der Regierung Heinrich VII., besonders aber unter Heinrich VIII. und Elisabeth erfolgte, kam natürlich die Pflege des römischen Rechts wieder auf. In Cambridge wurde 1540 ein eigener Lehrstuhl des römischen Rechts (der „Regius professor of civil Law") errichtet und dem bekannten Staatsphilosophen und Diplomaten Thomas Smith übertragen. In Oxford erhielt Albericus Gentilis die Professur des römischen Rechts. Römisches Recht wurde in der Zeit der Tudors eine selbständige Wissenschaft, denn das kanonische Recht, das ihm früher als Protektor gedient hatte, war an den Universitäten verfehmt und verboten. Auch unterstützten die Tudors sein Aufkommen, lehrte es doch die für Fürsten ihres Schlages kostbare Weisheit: „princeps legibus solutus". Kurz, römisches Recht galt als besonders bevorzugtes Studium, das Anspruch auf vornehme Staatsanstellung, insbesondere im Diplomatendienst gab. Sehen wir doch auch Thomas Smith damals seine Stellung als Professor des römischen Rechts mit einem Gesandtschaftsposten in Paris vertauschen. Scheinbar leichtes Spiel, das hier das römische Recht gegenüber dem alten Common law mit seinen barbarisch klingenden Rechtsausdrücken hatte! Aber schon bald erkannten die Juristen des Common law, die ihr altes Recht praktisch in den Gerichtshöfen anwendeten und theoretisch in den Inns of Court, den Rechtsgelehrten-Innungen, die heranwachsende Jugend lehrten, die grosse Gefahr. Brotneid und Furcht von den römisch gebildeten Juristen im Staatsleben zurückgedrängt zu werden, war es, was anfangs diese Innungen der Common law-Juristen zum heftigen Widerstande gegen das Hereindringen des römischen Rechts veranlasste. Unzählig sind die Petitionen der Mitglieder jener praktisch lehrenden Innungen gegen die Konkurrenz des auf den Universitäten gelehrten römischen Rechts und gegen die römisches Recht anwendenden Gerichtshöfe wie z. B. den Court of Request. Aber Brotneid wäre allein nicht in der Lage gewesen, Juristen wie Coke, Mut, Ueberzeugungstreue und Kraft des Widerstands gegen das römische Recht einzugeben. Nein! es war mehr: der Widerstand gegen die allumfassende königliche Prärogative, welche die ersten Stuarts und ihre Juristen, insbesondere der liebedienerische Cowell, dieses „Enfant terrible" des damaligen Absolutismus, auf das römische Recht aufzubauen suchten. Cowell hatte in seinen „Institutes of law" das englische Recht über den Leisten des römischen Institutionensystems zu schlagen und in seinem „Interpreter", einem 1607 erschienenen Rechtslexikon, gestützt auf römische Rechtsquellen, die ausschliessliche Staatsgewalt des Königs und die untergeordnete Stellung des Parlaments zu begründen versucht. So hatte er ausgeschwatzt, welche Gefahr man sich vom römischen Recht zu versehen hatte. Daher nur eine Stimme des Volks und der Inns of Court: Weg mit dem römischen Recht!

So hat mittels der Innungen der Common law-Juristen England das Andringen des römischen Rechts zurückgeschlagen und dadurch den ersten Grundstein seiner Volksfreiheit gelegt.

§ 2. Vom 17. Jahrhundert [1]) wurde nach wie vor das englische Recht in den Innungen gelehrt und war nicht Sache der Universitäten. Während auf dem Kontinent und insbesondere in Deutschland auf der Universität die Lehre vom Staate, die Staatslehre dem Rechtssystem auf römischer Basis eingefügt wird, wovon Althusius das sprechendste Beispiel liefert, und so unser heutiges Staatsrecht entsteht, wird in England die Lehre vom Staate, eben weil sie zu sehr am Busen des Humanismus und der römischen Staatsdoktrin genährt war, mit dem ganzen Komplex des römischen Rechts hinausverbannt aus jedem Zusammenhange mit der englischen Juristenwelt. Nach wie vor haben die Innungen die Pflege des Rechts, während die Lehre vom Staate eigenen „Staatsphilosophen" überlassen wird, die damit nicht Rechtswissenschaft treiben und auch nicht treiben wollen. Die grosse Kluft zwischen politicians (Writers of politics) und lawyers, zwischen politics oder jurisprudence und law, wie er bis auf den heutigen Tag besteht, ist geschaffen und bis heute unüberbrückbar. Zwischen diese beiden Stühle, politics und law gesetzt, fällt die Wissenschaft des Staatsrechts in unserem kontinentalen Sinne in England ganz auf den Boden. — Der grosse Fehler, in den die spätere kontinentale Betrachtung der englischen Verfassung seit Montesquieu verfiel, war eben der, dass sie sich niemals dieses in der englischen Entwicklung begründeten Gegensatzes zwischen Staats- und Rechtsphilosophie (jurisprudence) einer- und Recht (law) andrerseits bewusst wurde und Männer wie Hobbes, Locke, Bolingbroke, Swift, Hume u. A. zitierte, als ob diese Staatsphilosophen englisches Staatsrecht geben wollten. Sie verfielen damit in denselben Fehler, wie jene Staatslehrer der modernen liberalen Schule, die den griechischen Staat und seine Verfassung nach Plato's und Aristoteles Idealzeichnungen beurteilen und verstehen zu können glaubten.

Von Fortescue bis Blackstone. § 3.

Im vorhergehenden wurde der Satz begründet, dass England ein System des Staatsrechts nicht schaffen konnte, weil ihm die Rezeption des römischen Rechts und die Universitäten als dessen Pflegstätten fehlten. Solange aber der Kampf um die Rezeption des römischen Rechts wogte, finden wir Ansätze zur Ausbildung eines Staatsrechtssystems, die natürlich später mit dem endgültigen Siege des Common law über das römische Recht und mit der Auseinanderreissung von Staatslehre und positivem Rechte vergessen wurden. Diese Ansätze sind die beiden Versuche eines Staatsrechtssystems von John Fortescue (geb. 1395, gest. 1476) in seinem „de laudibus legum Angliae" und Thomas Smith (gest. 1577) in seiner „de republica Anglorum" gegeben. Beide versuchen im Rahmen des durch Bracton in England heimisch gewordenen römischen Institutionensystems das englische Staatsrecht ihrer Zeit zu schildern, d. h. es werden aus dem römischen Institutionensystem die Teile: Personenrecht (personae), Gerichtsorganisation und Verfahren (actiones) und das Kriminalrecht und die Kriminalgerichtsbarkeit (entsprechend den delicta) herausgehoben, während die Darstellung des Sachenrechts des Institutionensystems, weil natürlich nicht in ein Staatsrecht gehörend, unterdrückt wird. Dies könnte man nun keinesfalls als besonderen Einfluss des römischen Rechts auf die Gestaltung der Staatsrechtswissenschaft bezeichnen, weil — wie gesagt — das römische Institutionensystem seit Bracton in England heimisch geworden war und seither immer als Bestandteil des Common law aufgefasst wurde, wie dies in den beiden berühmten

---

1) Noch unter Elisabeth debatiert man im Unterhaus 1571 über Zinsengesetze und operiert scharf mit den Begriffen des Mutuum und der Locatio zur Begründung jener Bills. D'Ewes Journals (temp. 13 Eliz.) p. 172.

§ 3. Kommentaren des Common law von Coke („the Institutes of the laws of England" 1628) und Blackstone (Commentaries on the l. of England 1765) deutlich zu Tage tritt.

Der Einfluss des römischen Rechts macht sich aber bei den beiden Schriftstellern Fortescue und Smith in der Weise geltend, dass sie dieses mit dem heimischen Recht kontrastieren und vergleichen, Momente, die, wie wir oben gehört haben, für die korrespondierende Entwicklung der deutschen Staatsrechtswissenschaft von grösster Bedeutung wurden und zu einem System des Staatsrechts führten.

Mit dem Verfall der Lehre des römischen Rechts in England hörten aber auch solche Versuche auf. Seit Beginn des 17. Jahrhunderts ist die Trennung des Rechts (Common law) von jeder rechtlichen Betrachtung des Staats endgültig vollzogen: Ersteres ist auf die Inns of Court angewiesen, letztere ist ausschliesslich ein Gegenstand philosophischer und politischer Behandlung geworden. Schon Francis Bacon markiert den Gegensatz, wie er zu seiner Zeit bestand, ganz scharf. Er sagt[1]: „Eines der grössten Hindernisse für eine zweckmässige Gesetzgebung wäre, dass diejenigen, welche über Recht schrieben, entweder Staatsphilosophen oder Juristen, niemals aber Staatsmänner seien." Die Philosophen fabrizierten imaginäre Rechtssätze für imaginäre Gemeinwesen. „Und ihre Abhandlungen sind Sternen gleich, welche wenig Licht spenden, weil sie zu hoch sind". Die Juristen verfehlten ihr Ziel auf der andern Seite dadurch, dass sie nur darauf sähen, was Recht sei, nicht was Recht sein solle. Und in seinem „Advancement of Learning" zeigt er denjenigen, denen Verbindung von Theorie und Praxis zur zweiten Natur geworden war, wie wenig die Juristen, die bloss Männer der Praxis sind, ihre Weisheit aus ihren Büchern schöpften, gleich den Aerzten, die ein paar Rezepte zur Verfügung hätten, mit denen sie alle Krankheiten heilten, ohne von den Ursachen der letzteren oder von der methodischen Art zu kurieren eine Ahnung zu haben.

Nicht minder finden wir bei Hobbes scharf den Unterschied zwischen den Writers of politics und den Juristen. Er sagt in seinen Leviathan (works, ed. Molesworth III. p. 30): „Die politischen Schriftsteller über den Staat fügen einen Staatsvertrag zum andern, um die politischen Pflichten der Menschen zu finden, die Juristen fügen den juristischen zum faktischen Tatbestand, um zu finden, was Recht und Unrecht an den Handlungen der Menschen wäre".

Kurz, was dem Kontinente namentlich im 18. und 19. Jahrhundert bei allen seinen Rezeptionen verborgen geblieben war, ja zum Teil bis auf den heutigen Tag verborgen geblieben ist, die englische Doppelteilung des Stoffes, den wir auf dem Kontinent Staatsrecht nennen, in politische Betrachtung und juristische Konstruktion von Materien, die sich auf den Staat beziehen, das war den Engländern schon seit dem 17. Jahrhundert klar. Aber eben deswegen gelang es hier nicht, ein besonderes System für das Staatsrecht zu schaffen. In der Zwischenzeit wuchs der Stoff, den die Spruchpraxis des Common law aufgab, immer mehr und mehr. Wie ihn meistern? Das war die grosse Schwierigkeit, die bereits einen so vortrefflichen Juristen wie William Staunford beschäftigte. Er legt in seinem 1567 geschriebenen Buche „An exposicioun of the kings prerogative collected of the great abridgement of Justice Fitzherbert and other writers" den Innungen der Rechtsgelehrten dringend ans Herz, die Rechtsfälle, wie sie in den einzelnen Rechtswörterbüchern (Abridgements) lexikographisch geordnet vorlagen, nach Materien zu ordnen, zu Titeln zu vereinigen und lieferte selbst eine mustergültige Ver-

1) Cit. von Blakey, history of political literature from the earliest times, 1855, vol. II. p. 95.

arbeitung von solchen auf die königlichen Prärogative Bezug nehmenden Rechtsfällen, die damit ein für allemal dem Common law unter dem Titel „the kings Prerogative“ eingefügt wurde. Wir haben hier die erste staatsrechtliche Verarbeitung des Common law. Aber auch sie wurde in das Common law-System, nicht in ein besonderes Staatsrechtssystem, eingefügt. §3.

Seine Aufmunterung scheint wenig Anklang gefunden zu haben. Denn immer wieder finden wir den Wunsch nach systematischer Kodifikation ausgesprochen, was doch nichts anderes für die damalige Zeit besagen wollte, als systematische Rechtsverarbeitung, ansteigend von induktiv gewonnenem Rechtsfallmaterial zu allgemeinen Rechtssätzen. Daher empfiehlt auch Sir Peter Ball, der Sollicitor General der Königin Henriette, (Gemahlin Karl's I.), gegenüber dem Vorschlage der Kodifikation des Common law, eine systematische Verarbeitung desselben durch die Jurisprudenz. Seine Bemerkungen hierüber sind so fein, dass wir nicht anstehen, ihn den englischen Ihering der damaligen Zeit zu nennen [6]).

6) Report on the Codification of English Law, by Sr. Peter Ball, Sollicitor-General to the Queen Henriette Maria.

Br. Mus. Man. 3209 6, f. 177.

That the Law be continued in the form it now is, is most convenient, because by long usage it is not only habituall, but ever naturall to this nation and for without great danger to the public peace and all private interests, cannot in substance be altered, and being made conforme to the forme of government and reduced to more certainly and made knowne to all the people, so farre as they are capable or concerned in the knowledge of it, will be the best expedient to preserve it from ruine in vigour and reputation, and to combine this state in publike obedience and private security and satisfaction, nothing at present more disquiting the people then their fear and Doubt of being deprived of their old lawes of all their interests“. Vor allem soll deshalb die fremde Sprache desnorm-franz. aufgegeben werden, damit das Volk selbst sein Recht verstehe. Sodann: „Secondly the bringing of the law out of the vast and undigested Chaos of the Anals and Reportes of the particular Law-cases into one entire body and scientificall method, by extracting out of all those particulars, such generalles, as may comprehend all the particulars, related in our books as all others yt may happen This though attempted by divers, yet hath been accomplished by none, being very difficult and laborious in all, impossible in most man's opinions; which proceedes rather from the unprofital expence of time, labor and costes, which are requisithe to performe so great a worke, which none can effect to any perfection but a solid long and studious professor and practicer of the law and before such time as they are mature for such a work, they are soe involved in the lucrative practice of it or soe distracted by their familiar affaires, that they have neither leisure, age, nor will to undertake soe troublesome and unprofitable a task: this hath been the chief cause, that none have to any purpose, or more then perfunctorily ever adventured to methodize it for publicc use, or for their private, then by an alphabetarian illiteral methode.

That our Lawe is capable of a Logicall Method suitable to the subject matter and so reducible to a formal science, though many doubt and others despaire of itt, I am well assured, I have experimented and effected itt, in soe great a part, that assure mee fully of that our Law, well as all the Municipal Laws is capable of a method both synthetical and analytical.

But the most commodious of it is that Synthetical deducing the student from Definitions, Divisions, principles or Rules and exceptions or distinctions, unto the decisions of all particulare cases, This method to have fully designed, and in a considerable part of our lawes followed and deduced and collected all the generall rules our Lawe hath borrowed from all other sciences and artes into a body, by themselves exemplified by cases of our lawe, and reduced to such particulare titles of the Law as I have perfected, to legal Ethymologies, definitions, divisions, rules and exceptions comprehending all cases pertaining to the title and by this method. all the Law Common and Statutes, and all the particular cases in all our bookes and Reports are reducible into a volume, less then Brooke's Abridgement or the statute Book, because hereby all repetitions of the law cases and all disputes and contrarieties of opinions and impertinences are avoided, that the Law Common or soundest opinion of all the bookes being once oppositely and positively delivered and the books war-

§ 3. Er rät, man möchte doch das Common law aus dem Zustande der unbrauchbaren Form und des ungeordneten Chaos der Annalen und Reports in ein einheitliches System auf Grund wissenschaftlicher Methode bringen, indem man aus all den einzelnen Fällen solche allgemeine Rechtssätze herausschälte, dass sie all die Einzelteile mitumfasste („by extracting out of all those particulars, such generalls as may comprehend all the particulars related into our books“). Dies sei zwar von vielen versucht, aber nicht durchgeführt worden, da es schwierig und zeitraubend sei, namentlich für solche, welche eine lukrative Praxis inzwischen haben könnten, und doch könne ein solches Unternehmen nur von einem Manne vollführt werden, der ein eifriger Gelehrter **und** Praktiker sei („to perform so great a work which none can effect to any perfection but a solid long and studious professor and practicer of the law“). Das Common law sei einer logischen Methode fähig; fähig, in die Gestalt einer formalen Wissenschaft gebracht zu werden („reducible to a formal science“). Diese Methode müsse sowohl eine synthetische, als auch eine analytische sein („a methode both synthetical and analytical“). Das synthetische Element bestehe in der Ableitung der Einzelfälle aus allgemeinen Rechtssätzen, die wieder als „praecognita juris“ ihre besondere Bedeutung haben. Um die kommende Juristengeneration heranzuziehen, müsste ein eigener Lehrstuhl geschaffen werden, ein-

ranting it, vouched in the margin, and infinite other cases not in our bookes also congested to illustrate such title.

A a neccessary pereperative to the study as well as knowledge of our Lawe, there are Praecognita juris, to be clearely delivered and foreknown without which our jurist will incurre the forraine storm, that hee is to talke unlearned beyond Power and indeed ignorant of this side of it. (Wie sehr gilt das auch für die Gegenwart in England!)

These precognita are of General Jurisprudence divine, ecclesiastical and civil, of a Republik in generals, and of servall formes and materialles of it, with the efficient and final causes; of Lawes in generals, divine interest in God, and eternall, either imprest in man, called the Lawes of Nature, or expressed to Man in that Manner, morall, Judicial, ceremoniall; and especially in the Evangelicall.

More particularly of the Nature, Essence and Cause of Lawe and therein of Justice, Universall and General, Divine, Religions and Humane, especially: Distributive and communtative and of the Effiecnt material, formall and Finall Causes of Lawes, Discerning that rules, by whom, of what matter and in what form, and to what end all lawes are made, all these to bee Discoursed not so much theologically or Philosophically, as Juridically, and in order to prepare all Nomothists and Jurists in the prenotions of general reason, and end of or Lawe, it is immediately deduced from all those principles, and precognitions and all this perecognitions on general part of the Lawe I have fully and methodically perfected, and reduced, out of vast volumes of all the sortes of authors in to 5 or six quire of paper including therein more particulars of all those, then any one I have seen, hath yet deivered and manifested that particular use and application of those generall of all artes and sciences Liberalle and Mechanicalls to our Lawe“. (Man denkt hiebei an Hobbes!) Zur Ausführung dieses Planes wird vorgeschlagen: „to establish a publik Lecture and reader of the Lawe to all student and Professors of itt, and all others that desire to know it.

But this reader not to rise, as our casual Readers for extenuation and exercise of his own witt and learning, meere quiddities and cūrioūs questions, but to read in 3 years the Precognitions and the whole body of Lawe, soe Pandeeted as is proposed, and to vouch the Bookes, as hee proceeds, both for warrant of his opinion and the students may read over the books themselves, and soe have this meere help to read and understand the old and former bookes and reports.

This reader to avoid the fomenting new and continuing the late publike differences, to omitt all questions and determinations about the suprenee authority prerogative or governement (man lebte ja damals am Vorabend der Revolution!), past or present, onely to advise and induce by his exemple and admonition all his auditors, to study and practise, Peace Justice and virtue amongst themselves, and obedience to superiors . . . .“.

mal um das Common law nach dieser „synthetischen“ (deduktiven) Methode zu lehren; § 3. sodann einer für die Lehre der „praecognita juris“, welche Peter Ball als die „General Jurisprudence“ bezeichnet. Diese bestehe aus der „Jurisprudence divine ecclesiastical and civil of a Republic (= Staat) in generall and of severall formes and materialls of it with the efficient and final causes: of Lawes in General, divine interest in God and eternals, either imprest in man, called the Laws of Nature . . . . .“ Kurz, Ball predigt die verloren gegangene Verbindung zwischen Rechtspraxis und allgemeiner Rechts- und Staatslehre durch einen einheitlichen akademischen Lehrstuhl, was allein ein Staatsrecht in kontinentalem Sinne den Engländern hätte schaffen können, wie überhaupt ein Rechtssystem.

Aber vergeblich! Nach wie vor blieb der Gegensatz zwischen „general jurisprudence“ und Common law, so dass sich die Engländer niemals zu einem eigenen Staatsrechtssystem, sondern nur zu einem sehr unvollkommenen Rechtssystem des Common law durchgerungen haben. Dieses war und ist bis auf den heutigen Tag das von Bracton aus dem römischen Recht entlehnte, durch ihn und seine Nachfolger für englisches Recht adaptierte Institutionensystem. In dasselbe ist auch alles, was man in England Staatsrecht nennen konnte, bis auf den heutigen Tag hineingepresst worden. Die Kluft zwischen Recht, Common law und allgemeiner Staatslehre (politics and jurisprudence) besteht bis auf den heutigen Tag. Im Common law leuchtet das Dreigestirn: Coke, Hale und Blackstone, die das Staatsrecht in das römisch-englische Institutionensystem hineinpackten, in den „politics“ die Namen Hobbes, Locke, Bolingbroke. Nur an diese hielt sich die kontinentale Rezeption des englischen Rechts, als sie nach diesem wie nach einem Heilmittel suchte, nicht an jenes Dreigestirn des Common law, mit dem wir uns hier zu beschäftigen haben.

Der hervorragendste unter ihnen ist entschieden Sir Edw. Coke (1549—1634). Er war Lord Chief Justice von England unter Jakob I., unter dem, sowie unter dessen Sohn er sich auch als Mitglied des Unterhauses — er war eine Zeitlang auch Sprecher desselben — im Kampfe um die Volksfreiheiten hervortat. Seine bedeutendsten Werke sind die „Institutes“ und die „Reports“, letztere eine Rechtsfallsammlung in 12 Bänden, deren letzter Band, der 12., speziell von der königlichen Prärogative handelt. Die „Institutes“ (erschienen 1628) sind, wie schon ihr Titel besagt, nach dem römisch-englischen Institutionensystem angelegt. Der 1. Teil ist ein Kommentar zu Thomas Littleton's Buch „On Tenures“ und umfasst das Sachenrecht, welchem aber wegen der nahen Verbindung dieses Gegenstandes mit den Rechtssubjekten des Feudalrechts auch das Personenrecht zugesellt ist. Dadurch blieb der zweite Teil der römischen Institutionen frei und wurde von Coke mit einem Kommentar zur Magna Charta und anderen hervorragenden englischen Statuten gefüllt. Der dritte Teil enthält das Kriminalrecht, indem er auch besondere Sorgfalt darauf verwendet, zu zeigen, wie weit das königliche Begnadigungsrecht allein oder mit Zustimmung des Parlaments reiche. Der vierte und wichtigste Teil behandelt Gerichtsverfassung und -verfahren und ist eigentlich ein Abriss des englischen Staatsrechts zu nennen, der unter jenem Titel in ausführlicher Weise „von den höchsten Gerichtshöfen des Landes“, dem Parlament, seiner Zusammensetzung und Geschäftsordnung, sodann vom Staatsrat (Privy Council) und den übrigen Räten des Königs, sowie von den für die Pfalzgrafschaften Durham, Lancaster, Chester und für Irland und Schottland bestehenden Sonderverfassungen handelt. Coke's Institutes und Reports besitzen noch heute eine solche Autorität, dass einem darin enthaltenen Diktum ohne weiteres die Autorität eines Gesetzes zukommt. Seine Werke werden kurz: „Inst.“ oder „Reports“ citiert und jeder Jurist weiss dann, dass es sich um Coke handelt. Dieses Ansehen dankt Coke sicherlich u. a. — nament-

§ 3. lich in Fragen der königlichen Prärogative — seinem mutigen Eintreten für die Volksfreiheit.

Können wir Coke als den Revolutionsjuristen bezeichnen, da er ja doch der „glorreichen Revolution“ Pate gestanden, so werden wir Matthew Hale (1609—1676) als den Restaurationsjuristen der rückkehrenden Stuarts zu bezeichnen haben. Seine beiden Hauptwerke sind die „History of the Common Law“, eine feinsinnige Erörterung des englischen Rechtsquellensystems und seine „Analysis of the civil Part of the Law“, von der Blackstone in der Vorrede zu seiner Analysis sagt: „Von allen den Schemen, die bisher zur Einordnung des englischen Rechts gemacht worden sind, ist das natürlichste und wissenschaftlichste das von Matthew Hale in seiner posthumen ‚Analysis‘ gelieferte.“ Dies hat Blackstone so ehrlich gemeint, dass er sowohl seine „Analysis“ als auch das System seiner „Kommentare“ ganz nach dem der Hale'schen Analysis einrichtete. Auch diese ist nach dem Institutionensystem angeordnet. Doch ist dem Staatsrechte, das nun in den Tagen der Revolution gereift war, ein bedeutend grösserer Spielraum gewährt als früher. Ungefähr die Hälfte der 46 Sektionen der ganzen Analysis sind der Staatsrechtsmaterie gewidmet, die natürlich vorwiegend im „Personenrechte“ abgehandelt wird. Unter allen diesen Fragen sei nur hervorgehoben die erste wissenschaftliche Formulierung (noch vor 1676) der individuellen Freiheitsrechte in Sekt. XIII (of the rights of the People or subject, p. 28): „The rights and liberties to be enjoyed by the people both in relation to the king and all his subordinate magistrates are, that they be protected by them and treated according to Their lives, Their liberties, Their estates“ [1].) Also nicht auf Locke, viel weniger auf Blackstone sind die staatsbürgerlichen Freiheiten der späteren konstitutionellen Doktrin zurückzuführen.

Auf Hale's Analysis fussend, hat nun William Blackstone [2]) (1723—1780) ein System des Common law in Gestalt seiner 1765 erschienenen „Commentaries on the law of England“ geschrieben, wo das ganze Staatsrecht in dem alten römisch-englischen Institutionensystem unter der Rubrik „Personenrecht“ aufgenommen ist. Dieses Kompendium war Vorlesungen entsprungen, die Blackstone auf dem eigens für ihn — und bezeichnend genug, zum erstenmale in Oxford überhaupt — eingerichteten Lehrstuhl für englisches Recht (der sog. Vinerische Lehrstuhl, so genannt nach dem Stifter Viner) abhielt. Blackstone ist nur formaler Jurist und will nicht mehr sein. Darin lag eben ein Fehler, der sich namentlich bei Behandlung staatsrechtlicher Fragen zeigen musste. Die Entwicklung der letzteren seit der Revolution gestattete nicht mehr, sie in die alte Schablone des Common law Systems einzupacken, oder gar in das Personenrecht des Institutionensystems einzugliedern. Die Macht der Tatsachen hatte eben ein Staatsrecht gezeitigt, für das das alte Institutionensystem zu eng war. Nun sollte man glauben, dass es an der Zeit gewesen wäre, diese schmalen vorgezeichneten Formen zu sprengen; ein System zu schaffen, dafür war jetzt der Zeitpunkt gekommen. Aber dazu war Blackstone zuviel formaler Jurist und konservativer Politiker. Wie mit Scheuklappen versehen, geht er an der eben im Entstehen begriffenen parlamentarischen Regierung vorüber. Das Kabinett, das zu seiner Zeit jedenfalls bestand,

1) S. über noch frühere, allerdings nicht wissenschaftliche Formulierungen Jellinek: Erklärung der Menschenrechte 2. Auflage, 1904, S. 32 u. 37.

2) Ueber Blackstone: Chlitherdw's (des Schwagers) Biographie als Vorrede zu den Blackstoneschen Reports; W. N. Welsby Lives of Eminent Judges of the XVII. and XVIII. cent. London 1846 (Artikel Blackstone). — Marquardsen in BluntschliBraters Staatswörterbuch II. 157. National Biography vol. 5, p. 135 ff. — Eaton: Civil Service in England, New-York 1880, p. 96, der das Verhältnis zum Duke of Newcastle beleuchtet. Daraus geht hervor, dass Blackstone jedenfalls ein mannesmutiger Charakter war.

wenngleich noch nicht im Rahmen einer parlamentarischen Regierung, sondern nur als § 3. Partei-Komitee der Whigs oder Tories, ignoriert er. Für diese Aeusserung der durch gesellschaftliche Gruppen und nicht durch den Staat geschaffenen Normen und Organisationen hat er als „positiver Jurist" nun gar kein Verständnis. Ja selbst wenn er es gehabt, hätte er sich doch gescheut, dasselbe in ein Rechtssystem aufzunehmen. Wäre es ja doch eine Beschränkung der königlichen Prärogative und des Königs, die er damit hätte zeichnen müssen. Und deren Vollgewalt gerade schildert er mit einer Farbenpracht, die auch für die Zeit eines Georg III. als übertrieben bezeichnet werden muss. Es ist Wilhelm der Eroberer, der über solche Prärogativ-Befugnisse verfügt hatte, wie sie Blackstone den englischen Königen seiner Zeit zuschrieb.

Die innere Wahrheit des Blackstone'schen Staatsrechts wird ferner dadurch getrübt, dass die Montesquieu'sche Dreiteilung der Gewalten als konstruktives Schema von Blackstone verwendet wird. Diese Dreiteilung der Gewalten, die Montesquieu zu einem Dithyrambus auf die englische Verfassung verführt, war für Blackstone Wasser auf die Mühle, da sie besonders geeignet war, die Vorzüge der englischen Verfassung ins rechte Licht zu rücken und das konservative Gewissen, das vielleicht wegen der damals vorherrschenden Parlamentskorruption beunruhigt gewesen sein mochte, wieder zu beruhigen. Gerade gegen diesen formaljuristischen, daher nur allzuengen Gesichtskreis, in dem Blackstone lebte und gegen dieses konservative Wohlgefallen an der „dreigeteilten" englischen Staatsgewalt, wandte sich eine Richtung der englischen Gelehrten, die in der politischen Welt unter dem Namen der Radikalen, unter den Juristen als Analytiker bekannt sind. Die Führer dieser Richtung waren Bentham und Austin, welche gegen die Blackstone'schen Auswüchse reagierten und hier ein nicht gar zu schweres Spiel hatten, weil doch die Dreiteilung der Gewalten bloss äusserer Aufputz war, welcher das reale Staatsleben und die Praxis unberührt liess. Davon übrigens erst später. Viel grösseren Einfluss als in England hatte die Dreiteilung der Gewalten auf dem Kontinent, als man durch ihre Brille das englische Staatsrecht zu betrachten begann.

Der Ursprung der Locke-Montesquieu'schen Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre. § 4.

Gemeiniglich nimmt man an, dass Montesquieu von Locke seine Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre her habe. Weniger bekannt ist, dass nicht Locke direkt, sondern Bolingbroke, der die Locke'sche Lehre übernahm, auf Montesquieu einwirkte. Beide waren Freunde und beeinflussten sich gegenseitig in ihren Werken (W. Sichel, Bolingbroke and his times 1902 II. 261). Die Identität ihrer Gedanken in bezug auf Dreiteilung und Gleichgewicht der Gewalten liegt auf den ersten Blick klar zu Tage. Ganz unbekannt ist aber die Tatsache, dass nicht einmal Locke, der allgemein als Urheber der Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre betrachtet wird, dieses Verdienst für sich in Anspruch nehmen kann. 1690 erschienen seine „Two Treatises on Government" in denen er jene Lehre vortrug. Aber schon 1660 war sie klar und scharf von Richard Temple, dem oppositionellen Parlamentarier zur Zeit Karl II. formuliert worden, wie dies gleich gezeigt werden soll. Doch würden wir diesen Nachweis nicht sehr hoch werten, wenn nicht gleichzeitig ein anderes klar zu Tage träte, dass nämlich die Dreiteilungs- und Gleichgewichtslehre nur eine Fortsetzung der seit Aristoteles, insbesondere aber seit Polybius immerwährend — selbst das ganze Mittelalter hindurch — vorgetragenen Lehre von den besonderen Vorzügen der gemischten Monarchie war,

§ 4. wonach die beste Staatsform diejenige sein sollte, in welcher Monarchie, Aristokratie und Demokratie am besten vermengt wären.

Gegenüber den heissen Stürmen der Revolutionszeit (1640—1660) und der in ihr aufgestellten republikanischen Forderung, dass die exekutive von der legislativen Gewalt gesondert werde, hatte die Restaurationszeit ein literarisches Geschütz aufgefahren, das nicht gleich so töricht wie R. Filmer die Restauration durch die Herleitung des Königtums aus der väterlichen Gewalt zu stützen hoffte, sondern zu diesem Zwecke die alte Lehre von der gemischten Monarchie wieder auffrischte. Es ist vor allen James J. Arderne, der in einem 1660 geschriebenen Pamphlete[1]), nach dem Muster von Polybius die gemischte Monarchie empfiehlt. Er fährt dann fort: „wenn auch diese Mischung der Gemeinwesen noch so vollkommen gemacht würde, so dürfen wir durchaus nicht annehmen, dass sie einander koordiniert und absolut gleich an Macht und Autorität seien: denn wie in gemischten Körpern, die aus allen Elementen zusammengesetzt sind, jedes Element das andere an Kraft schwächt, und trotzdem eines die Oberhand erlangt, wonach wir den Körper dann kalt oder warm, nass oder trocken nennen, so geht es gleicherweise dem politischen Körper, wo jeder konstituierende Teil dieselbe Schranke bildet gegenüber der unbegrenzten Macht des anderen („where every constituting part thereof gives bounds to the illimitated power of the Others") jedoch so, dass einer von ihnen so weit die andern übersteigen muss, dass jenes Gemeinwesen danach benannt werden soll."

Wir sehen hier die Gleichgewichtslehre vorgetragen, und zwar im Zusammenhange mit einer wenig liberalen Doktrin. Noch klarer wird dies aus einem Traktat „The Constitution of Parliaments in England. Deduced from the time of king Edward II. Illustratet by king Charles II. in his Parliament summoned the 18. of Febr. 1660/61 and dissolved the 24. of January 1679/89, London 1680 (p. 9), wo eine Mischung der Monarchie, bestehend aus den 3 Ständen, den beiden Arten von Lords und dem Volke sowie dem Könige anempfohlen wird. Hier wird aus der Mischung der Staatsformen eine Mischung der englischen Stände: „Yet these three Estates thus distinctly summonned are so admirably intermixt in this Supream Council or Parliament that these three Estates in that Concil seem to have an interchangeable power of check on each other in the more and wise carrying on the affaire of the whole kingdom considered either at home or abroad" und p. 12: „Over which 3 Estates the king for the time being ever was and still is esteemed by an Hereditary and Successive Right the Supream, and in the Eye of Law the Immortal Ballance of these 3 Essential yet subordinate Parts interests or Estates". Dass diese Lehre der Stände überhaupt damals allgemein verbreitet und auf die Lehre von der gemischten Monarchie gebracht wurde, geht aus der Bemerkung desselben Traktats hervor, dass einige der Ansicht sind, als ob die Mischung bloss aus den drei Ständen König, Lords und Commons bestände[2]). Der anonyme Autor sagt aber: „Now to undeceive some that would have the 3 Estates to consist of king lords and Commons, because our Government seems to be framed of Monarchy, Aristocracy and Democracy: to clear their Judgments, the Monarchy stands single, but the Aristocracy ist double, viz. An Aristocracy of the Lords Temporel, to which add the Democracy of the Commons, and all is reconciled into 2 Aristocratical Estates, and one Democratical, and the Monarchical as Superindendent to those Three, and in this Unity with the Triplicity, is the

1) Brit. Mus. Tracts 8133 aaa (19). p. 27 f.

2) Ueber einen Traktat, der vom demokratischen Standpunkte damals die Mischung der drei Stände, die Ballance von king, nobility und people handelt S. Sommers Tracts ed. 1812, vol. VIII, p. 52 ff.

due constitution of our Englisch Parliament, and indeed of the kingdom itself". § 4.

Also eine regelrechte Ständemischung[1]) war verlangt, auf dass sich die Stände

1) Als ein Seitenstück zu diesem Postulate der Ständemischung, wie sie damals für den besten Staat verlangt wurde, ist die damals auch vertretene Forderung der regelrechten Mischung des Grundbesitzes zu betrachten, d. h. einer zweckmässigen Grundbesitzverteilung zwischen den Staatsbürgern, um die Macht im Staate dementsprechend verschiedenen Klassen von Staatsbürgern zuzuteilen. Der Autor dieser Richtung ist Harrington in seiner Oceana (gedruckt 1656). Dieser Schriftsteller geht von dem aristotelischen Satze aus, dass Besitz Macht verleihe. Er weist nun die Beziehungen nach, welche zwischen einer Besitzverteilung und der ihr korrespondierenden Machtverteilung bestehen, und kommt, weil von republ. Theorien ausgehend, zu dem Resultat, dass eine weitreichende Vermögensverteilung, d. h. eine die weite Volkskreise umfasse, die notwendige Vorbedingung für eine Republik sei, da dann der Vermögensbesitz der vielen dem der wenigen die Stange halte, ja ihn sogar übersteige (overbalance), (die markanten Stellen in der Oceana ed. Toland 1747, p. 39/40). Und auf die balance oder overbalance des Vermögens- und Grundbesitzes kommt es bei ihm und allen Autoren dieser Richtung an. Dieselbe geht auch allmählich in jene Richtung über, welche, wie wir oben hörten, das Postulat der Ständemischung vertrat; statt der richtigen balance des Grund- und Vermögensbesitzes wird dann eine balance der Stände verlangt. Den Uebergang von der Harringtonschen Auffassung zur Ständemischung, der übrigens auch bei Harrington Oceana a. a. O. p. 67 angedeutet ist, vermittelt ein im Brit. Museum als Manuskript befindlicher Trakt, den wir im ff. mitteilen wollen, weil er für die hier dargestellten Ideen typisch ist. Er führt schon den bezeichnenden Titel „A discours of the Ballance or Foundation of Government" (BR. MUS. MAN. HARL. 5063) und stammt aus der Zeit Karls II.

„Empire is founde upon dominion. Dominion is propriety Real or Personal, that is to say in Lands or in Money and Goods.

Lands or the parts and parcell of Territory are held by the proprietor or proprietors in some proportion and except it be in a city, that hath little or no lands, and whose revenue is chiefly in Trade such as is the proportion or Ballance of dominion or propriety in lands, such is the nature of the Empire. (Stimmt wörtlich überein mit Harrington a. a. O. 39/40!)

If one man be sole Landlord of a Territory or overballance) the people (for example 3 parts in four) he is Grand Seignenr, for so the Turk is called from his propriety and his Empire is an absolute Monarchy. If as few as the Nobles or the Nobles with the Clergy be Landlords or overballance the people to People, the Ballance is Gothic (wie klingt das doch an Bolingbroke und Montesquieu an!) and the Empire a mixt Monarchy. And if the whole People be the Landlords or hold the Lands so divided amongst them that no one man or number of men comparathely few so overballance them as before without the interposition of force, is the Empire a Commonwealth.

If force be interposed in any of these cases it must either frame the Government so to the foundation or the foundation to the government; or else the Government so kept up contrary to the Ballance is violent and unnatural; and therefore if it be at the devotion of a Prince it is called Tyranny, if under the Command of few Oligarchy, or in the Power of the People Anarchy. Each of which is but of short continuance because the balance being not destroyed, will certainly destroy whatever opposed it.

But there are also certain other mixtures depending upon the Ballance, which are of longer continuance, and of greater mischief as first, where the Nobility holdeth half the propriety or about that proportion, and the people the other half, in which case without altering the Ballance, there is no remedy but the one must eat out the other, as the people did the Nobility in Athens and the Nobility the People in Rom. Secondly where a Prince holdeth about half the dominion and the People the other half, which was the case of the Roman Empiere planted partly upon the military Colonies and partly upon the Senate and the People, then the Government becomes a varying shamble both of the Prince and the People. And in this case to fix the Ballance is to entail misery, but in the three former not to fix it is to loose the government, wherefore it being unlawfull in Turkey for a man to possess Land but the Grand Seignenr, the Ballance is there fixed and the Empire firm. Nor if the Kings did sometimes fall, was the Throne of England known to shake, until the Statute of alienation broke the pillars by giving way to the Nobility to sell their

§ 4. das Gleichgewicht halten könnten. Wie ward aber aus der Ständemischung eine Gewaltenmischung, oder — wie die spätere Theorie sagte — eine Gewaltenteilung? Dies besorgte Richard Temple, der bekannte, oppositionelle Parlamentarier zur Zeit Charles II., nicht John Locke, der Temple in dieser Richtung nur kopierte.

Das Manuskript des Temple'schen Werkes findet sich im Brit. Museum (Mss. Stowe 304, Fol. 1—26). Es ist betitelt: „An essay on government calculated for the Meridian of England" und ist zwischen 1658 bis 1660 niedergeschrieben. Im Eingange dieser Schrift wird zunächst die Theorie des Staatsvertrages abgelehnt, sowie die Staatsgründung infolge des „right of selfpreservation", des Rechts auf Selbsterhaltung, das später Locke wieder zum Ausgangspunkt seiner Vertragstheorie gemacht hat. Temple leitet die monarchische Gewalt aus der väterlichen Gewalt her („There is the original of government from God grounded up on the Law of nature and doeth originally spring from the Paternal Authority and not from the People or any principle of selfpreservation"). Nur jener Staat ist gut fundiert, welcher gut gemischt ist („there never was any State well founded, but which was mixed") und nur jene Regierung gerecht, wo die Autorität in solche Hände gelegt war, welche ein Gegengewicht gegen die Gewalt in anderen Händen ausübten („and that never any govern-

estates. This kind of Law fixing the Ballance is called Agrarian".

Es wird dann vom Autor ausgeführt, dass die Ballance immer eine agrarische sein müsste, denn diese allein verbürge die einem Staatswesen so notwendige Stabilität. Das „groundwork" der gothischen Ballance ist das feudum, und dies in England seit der Herrschaft der Sachsen.

Er führt dann fort: „It is an absurdity seeing the Clergy of France came first to their riches to be a State of that Kingdom, to acknowledge the People to have been a State of this Realm and not to allow it to the Clergy, who were so much more weighty in the Ballance; wherefore this Monarchy must be said to consist of the King as head of the 3 ordines Regni or estates, the Lords spiritual, the Lords temporel and the Commons. It consisted of these as to the Ballance, though during the Reign of some of our Kings not as to the administration.

To this is happened that Henry VIII. dissolving the abbeys brought with declining estates of the Nobility so vast a fire to the industry of the People, that the Ballance of the Government was too apparently in the Popular party to be unseen by the wise counsel of Queen Elizabeth who converting her reign, through the perpetual love tricks that passed between her and her People into a kind of Romance, wholy neglected the Nobility and by these degrees came the House of Commons to raise that lead, which since hath been so high.

To conclude, Monarchy divested of her Nobility hath no refuge but an army, and that an army can being supported by a tax is beyond reason or experience. Army planted upon dominions extirpates Ennemies and makes friends, but maintained by mere tax have ennemies that have roots and friends that have none. Besides a kingdom consisting of so large an extent must have a competent Nobility or is incapable of Monarchy, otherwise then as supported by an Army as before, for where there is equality of Estates, there will be equality of Power and where there is equality of Power there can be no Monarchy".

Hier wird von konservativer Seite der Harrington'sche Gedanke der ballance of Lands in eine ballance of Estates gewandelt. Aber auch von demokrat. Seite geschieht dies, s. z. B. die Abhandlung in den Sommers Tracts. (ed. 1812 vol. VIII, p. 52 ff.), wo eine Mischung der 3 Stände king, Nobility, people vom demokrat. Standpunkt gefordert wird. Diese Verwendung der Ballancenlehre für die verschiedensten Parteirichtungen zeigt zur Genüge, wie sie damals gang und gäbe war, und dass es verfehlt ist, einen Namen, Harrington, Bolingbroke, Locke etc. zu nennen, um diese als Autoren jener zu bezeichnen.

Montesquieu hatte zum Vorbild nicht die Oceana von Harrington, wozu das Citat aus derselben bei dem Franzosen verleiten könnte, sondern den 1659 geschriebenen Traktat H.'s, betitelt: „The art of Law giving" (französisch das Montesquieu'sche „Esprit de lois") part. I. cf. II. u. IV. und part. III. Die Ausführung dieser Andeutungen muss ich einer andern Gelegenheit vorbehalten.

ment hath been just where the Authority hath been otherwise planed then in such hands which had a cheque of Power in other Hands to Keepe them from exceeding or abusing it quite contrary to the Ballance"). Und nun wird dies im einzelnen nachgewiesen für alle Teile der Staatsgewalt. Für die legislative Gewalt sei die Mischung aller drei Staatsformen zweckmässig, da Abänderung von Missständen in der Gesetzgebung viel leichter unter solchen Verhältnissen vorgenommen werden könnten als im einfachen (simple) Government. Denn dort opponierten die Beherrschten den Aenderungen der Gesetze weniger und sähen sie mit einer geringeren Eifersucht an. Aus ähnlichen Gründen wird die Mischung für die exekutive Staatsgewalt empfohlen (s. p. 5). Zwar wäre es zweckmässig, wenn in jedem Zweige der Staatsgewalt jede der drei Formen gleichmässig vertreten wäre „so that unless two States (= Stände) should combine against the third none of them could exceed the lines of their Authority". In der Praxis wird es aber besser sein, dass in der Legislative das demokratische, in der Exekutive das monarchische, und in der Exekutive, soweit sie richterlicher Art ist, das aristokratische Prinzip überwiege. §4.

Wir sehen demnach, in jedem Teil der Staatsgewalt soll eine Staatsform überwiegen. Locke, Bolingbroke und Montesquieu identifizieren dieses überwiegende Element in jedem Teil der Staatsgewalt mit diesem Teil selbst und schaffen so aus dem Gleichgewicht der Staatsformen ein Gleichgewicht der Staatsgewaltenteile. So allein wird uns auch erklärlich, weshalb bei Locke, Bolingbroke und Montesquieu ausser der allgemeinen Lehre vom Gleichgewicht der Staatsgewaltenteile noch innerhalb der Legislatur eine Gleichgewichtslehre aufgestellt wird: Temple hat ja, für alle Teile der Staatsgewalt, nicht bloss für die legislative Gewalt, Mischung und Gleichgewicht verlangt. Auch die „joint powers" im Gegensatz zu den „separated" bei Locke verraten den Ursprung der Dreiteilungslehre aus der gemischten Staatsform[1]). Wenn wir die Entwicklung demnach überblicken, werden wir konstatieren, dass sich aus der Lehre von der gemischten Staatsformen eine Lehre von dem Gleichgewicht der in einem Staatswesen vermischten Staatsform sich entwickelt. Sodann wird statt der Mischung der Staatsformen eine Mischung und ein Gleichgewicht der Stände im Staate und schliesslich eine Mischung und ein Gleichgewicht der Staatsgewaltenteile verlangt.

Montesquieu und Rudolf von Gneist[2]). §5.

Beinahe alle die bisherigen kontinentalen Betrachter englischen Staatsrechts haben die Eigentümlichkeit, dass sie nach England ihre Blicke wenden, wenn die Not daheim

1) S. dazu die interessante Kontroverse Jellinek-Rehm bei Grünhut 30, p. 4/5 und 480 ff.

2) Literatur: S. meinen Artikel „Gneist" in der „allg. deutschen Biographie" Bd. 49, S. 403—412. Die obigen Ausführungen wurden auch als Vortrag am 7. Februar 1901 in der Heidelberger historisch-philosophischen Gesellschaft gehalten und sind wörtlich in deren Protokolle aufgenommen worden. Dies füge ich besonders hinzu, um meine Unabhängigkeit in der Gneist-Kritik Herrn Josef Redlich in Wien gegenüber zu wahren, der in seinem später erschienenen Buch „engl. Lokalverwaltung" 1901 S. 745 ff. ebenfalls Gneist kritisch gewürdigt hat. Ich sehe mich dazu veranlasst, weil der genannte Herr anlässlich meiner Besprechung seines Buches (in der Kr. V. J. 1902 S. 254 ff.) mir vorwirft (Grünhut's Zeitschr. XXX, S. 565 ff.), ich hätte mir seine Forschungsresultate angeeignet, um sie als selbstverständlich hinzustellen, und so sein Verdienst um die Gneistkritik wissentlich geschmälert. Ich hätte (Kr. V. J. a. a. O. S. 254/5) die Sache so dargestellt, als ob es schon vor Herrn Redlich Gneistkritiker gegeben hätte und mein Frevel: „Nicht ein

§ 5. am grössten und eine Krise des heimischen Staatslebens eingetreten ist oder einzutreten droht. Mit politisch so befangenen Blicken sehen sie das englische Vorbild an und konstruieren in das englische Recht jene Tatsachen hinein, die man als die notwendigsten für die weitere heimische Staatsentwicklung ansieht.

Angeregt durch den Kampf, den die Regentschaft des Herzogs von Orléans mit den französischen Parlamenten zu dieser Zeit geführt (s. darüber auch Aulard, histoire politique de la Revolution francaise 1901 p. 13 ff.), hat Montesquieu die ihm von Locke und Bolingbroke überkommene Theorie der Dreiteilung der Gewalten mit ihrem gegenseitigen Gleichgewicht in England wiederzufinden geglaubt, nur dass er neben die gesetzgebende und exekutive Staatsgewalt, nicht wie Locke die Staatsverträge schliessende, sondern die unabhängige richterliche Gewalt, welche Frankreich damals am meisten not tat, setzt. Montesquieu's Methode ist politisch-vergleichend, nicht rechtsvergleichend, weil man damals die Scheidung von Recht und Politik nicht kennt. Sie verführt ihn zu jener falschen politischen Anschauung, dass in England die von ihm gewünschte Dreiteilung der Gewalten verwirklicht sei.

Ehe die deutsche Nation mit Montesquieu's Lehren allgemein und nachhaltig erfüllt wird, ersteht ihr an der Schwelle des 19. Jahrhunderts der erste gründliche Kenner englischen Rechts, Ludwig von Vincke. Er schildert rein deskriptiv, indem er sich — wie sein Freund Niebuhr von ihm erzählt — bei jedem Verwaltungszweig die Frage vorlegt, wie derselbe wohl in England betrieben werde. Seine Schilderung englischer Verhältnisse in seinem Schriftchen „über die innere Verwaltung Grossbritanniens“ ist so wahrheitsgetreu, dass der Freiherr von Stein Abstand davon nimmt, englische Verwaltungsorganisation in Preussen nachzuahmen, trotzdem Vincke sie wärmstens empfiehlt. Vincke's Methode ist die staatswissenschaftliche, welche durch Adam Smith und dessen deutsche Schüler, Thaer, Kraus, Jacob u. A. bei uns damals herrschte. Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik schlummern in ihr friedlich nebeneinander, ganz so wie in den von Büsch damals gelehrten Handlungswissenschaften, Handelsrecht und Handelswissenschaft.

Diese staatswissenschaftlich deskriptive Methode ist nur zu ehrlich um lange Schule zu machen. Zur Erreichung dieses Zieles musste man damals Verfassungsrezepte aus England in Montesquieu'scher Manier zu holen verstehen. Dies geschieht auch, als die siegreiche Nation nach den Befreiungskriegen die nach englischem Vorbilde

einziger Träger dieser angeblich längst bestehenden Anschauung, wonach man Gneist mit Vorsicht behandeln müsste, wird angegeben“. (Redlich bei Grünhut XXX, S. 571.) Darauf erwidere ich, dass ich mit Rücksicht auf die obige Feststellung, wonach ich noch vor dem Erscheinen des Redlich'schen Buches meine Stellungnahme zu Gneist präzisiert, wohl berechtigt war zu meinen, von Herrn Redlich inkriminierten Worten: „Auch andere Punkte der Gneistschen Darlegungen geboten und gebieten, soferne sie positives englisches Recht schildern, vorsichtige Aufnahme, weil sie etc. . . .“ Man vergleiche dazu nun auch Ernst v. Meier, der bei Würdigung von Herrn R.'s Buch ausdrücklich sagt: (Kohlers Rechtsencyklopädie 1903, II. Bd., S. 713 Anm.): „Auch mit der Bekämpfung Gneistscher Lieblingsvorstellungen hat er (R.) im grossen und ganzen Recht, wobei jedoch nicht übersehen werden darf, dass diese Theorie weder von der Wissenschaft noch von der Praxis jemals in complexu recipiert, vielmehr sei es stillschweigend oder, wenn sich die Gelegenheit dazu bot, ausdrücklich abgelehnt worden ist, z. B. von mir . . . .“. Uebrigens habe ich auch den Versuch des Herrn Redlich als sehr anerkennenswert (p. 295 Kr. V. J. a. a. O.) bezeichnet, nur fand ich das Ergebnis desselben mager und nicht abschliessend, weil Herr R. ohne Kenntnis der preuss. Verfassungsverhältnisse Gneist kritisiert nnd bei seiner Darlegung englischer Verhältnisse nicht weniger utopisch verfährt — als der von ihm kritisierte Meister. Auch darin finde ich mich noch jetzt in vollster Uebereinstimmung mit Ernst v. Meier a. a. O. S. 713 Anm. Ich überlasse es nach diesen Feststellungen den Fachgenossen, zu beurteilen, ob ich das Verdienst des Herrn R. wissentlich geschmälert habe.

gefertigte französische Charte Ludwigs XVIII. in Gestalt der süddeutschen Verfassungen auf unseren vaterländischen Boden zu verpflanzen versucht. Nun erfolgt die gründlichste Rezeption englischen Rechts, eine Rezeption in complexu. Englisches Recht gilt nicht bloss, sofern es in den Staatsverfassungen Aufnahme gefunden, sondern auch ausserhalb des Gesetzes als „lebendige Vernunft" jedes öffentlichen Rechtslebens. Blackstone und De Lolme, deren Autorität jener der römischen Juristen bei uns gleichkommt, predigen das „monarchische Prinzip" und daher lassen die deutschen Regierungen der Rezeption englischen Rechts freien Lauf, ja sie fördern sie, ohne viel darüber nachzudenken, ob die englischen Rechtsinstitute auf heimischen Boden übertragbar seien. § 5

Diese Rezeption dauerte so lange, als sich die deutsche Nation jenen Scheinkonstitutionalismus gefallen liess. Das Jahr 1830, die Julirevolution bringt ein anderes Schlagwort auf: den Parlamentarismus, d. i. die Einrichtung von Parlamenten mit parlamentarischer, der Majorität des Parlaments entnommener Regierung. Der Musterstaat für Deutschland ist nicht mehr England, sondern Frankreich und Belgien. Doch schon zu Beginn der vierziger Jahre des 19. Jahrhunderts wird man darüber belehrt, wie das französische Bürgerkönigtum seine Musterverfassung zu einer Oligarchie der besitzenden Klassen eingerichtet, wie sehr die heissersehnte individuelle Freiheit unter dieser Klassenherrschaft darniederliege. Die Opposition in der französischen Deputiertenkammer, die Staatsprozesse Weidig in Hessen und Jordan in Kurhessen, dies alles macht den Ruf nach Garantien der individuellen Freiheit in Frankreich und in Deutschland laut erschallen. Als solche Garantien galten damals besonders der englische Strafprozess und die Geschworenengerichte. In Frankreich sorgen Danou, Cottu, Rey und Cherbouliez, in Deutschland Mittermaier und insbesondere Gneist für die Verbreitung jener Ansicht. So sind Gneist's englische Studien von vornherein durch 2 Momente bestimmt: durch das Freiheitsproblem im öffentlichen Rechte und durch die Abkehr vom Parlamentarismus.

Gneist ging bei seinen englischen Studien von der Frage nach der Zweckmässigkeit und Einrichtung der Geschworenengerichte aus, um die Wurzel derselben im englischen Selfgovernment aufzufinden, und diesen Satz verallgemeinerte er dahin, dass das Fundament jeder Staatseinrichtung das Selfgovernment sei. So berechtigt nun dieses Selfgovernment von Gneist damals in den Mittelpunkt der preussischen Reformen, wie wir oben sahen, gestellt wurde: es musste sich jedenfalls ein Zerrbild ergeben, wenn man mit diesem daheim so gewonnenen Selfgovernment an die Betrachtung der englischen Verhältnisse ging. Dies tat nun Gneist und verfiel damit auch in denselben Fehler, wie Montesquieu: er konstruierte England aus dem Gesichtswinkel seines Selfgovernments, wie Montesquieu aus dem der Dreiteilung der Gewalten.

Betrachten wir nun im einzelnen das Bild des englischen Staats, das uns Gneist in „der Geschichte und heutigen Gestalt der Aemter in England, 1857" (später „Selfgovernment" betitelt) entwirft:

Als Fundament des Staats denkt er sich ein Selfgovernment, d. i. die Verwaltung der Grafschaften und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter und Kommunallasten. Diese Kommunalverbände haben keine Autonomie. Ihre Autonomie ist schon seit Jahrhunderten gebrochen. Es existiert hier keine kommunale Dezentralisation in dem Sinne, dass den Gemeinden ein Recht auf Ausübung ihrer Verwaltungsaufgaben gegeben wäre, sondern nur strengste Zentralisation. Dies ist eben die bleibendste Erkenntnis, die wir Gneist danken, die er allerdings nur politisch fasst, die wir aber juristisch dahin präzisieren können, dass die

§ 5 englischen Kommunalverbände Verbände, aber keine Korporationen sind, dass Selbstverwaltung in England Staatsverwaltung ist, welche beinahe das ganze Heer unserer bureaukratischen Unter- und Mittelinstanzen in der Verwaltung überflüssig macht. Die Männer, die das Selfgovernment handhaben, die Ehrenämter ausfüllen, die Kommunalsteuern zahlen, sind nach Gneist die alte landed gentry, jener alte Grundadel der als seine vornehmste Aufgabe die Selbsttätigkeit im parlamentarischen Leben und im kommunalen Ehrenamte als Friedensrichter, als Sheriff erblickt, und der mittlere Grundbesitz, der sich damit zufrieden gibt, seinen Geschworenendienstpflichten und seinen Steuerpflichten nachzukommen. Hier liegt nun ein Konstruieren in Montesquieu'scher Weise vor. Weil in der preussischen Verfassungsreform seit 1848 Grossgrundbesitz und Landadel wieder restauriert werden müssen, deshalb soll in England um die Mitte der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts jene alte gentry des 18. Jahrhunderts wieder ausgegraben werden, als das Ideal eines pflichtgetreuen Adels. Gneist ignoriert hierbei die Entwicklung des englischen Selfgovernment seit 1832. Als nämlich die Reform in England durch Erweiterung des parlamentarischen Wahlrechts dem Kapitalismus Teilnahme am Parlamente gewährte, da wurde es alsbald auch klar, dass die alte, damals wohl verknöcherte landed gentry und ihre aristokratische Herrschaft im Selfgovernment nicht mehr genügten, dass zur Ergänzung der friedensrichterlichen die Tätigkeit gewählter Kommunalbehörden, der sog. local boards hinzutreten müsse, um dem aristokratischen Regime der von der Krone ernannten Friedensrichter das Gegengewicht zu halten. Diese local boards waren schon seit den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts ins Leben getreten und haben sich seit jener Zeit bis auf den heutigen Tag so vollkräftig entwickelt, dass sie immer weitere Verwaltungsgebiete ehemaliger friedensrichterlicher Tätigkeit an sich gezogen haben oder zum mindesten im Verein mit den Friedensrichtern besorgen. Das Wirken dieser local boards ignoriert Gneist, weil sie in den Rahmen seines Staatsideals für das damalige Preussen nicht passen. Er schilderte sie als gewissen- und pflichtenlose Interessengemeinschaften, bezeichnet sie als eine Art kapitalistischer Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften, in welche diese boards die Gemeinden umzuwandeln drohten, weil sie aus Wahlen hervorgehen, die einen Census auch unabhängig vom Grundbesitz in der Gemeinde voraussetzen. In dieser Loslösung der Kommunalrechte von Grund und Boden erblickt Gneist das gefährlichste Symptom des fortschreitenden Kapitalismus und in diesem den gefährlichsten Konkurrenten des Landadels. Dass, wie wir dies heute sehen, Friedensrichter und local boards, landed gentry und industrielles Kapital durch eine stramme Zentralgewalt zu gemeinsamer Tätigkeit im Dienste der Selbstverwaltung vereinigt werden könnten, kam ihm damals um so weniger in den Sinn, als das englische Selfgovernment diese Kraftprobe recht eigentlich erst seit den 70er Jahren des 19. Jahrhundert bestanden hat. Das Vorurteil gegen die gewählten boards gab aber Gneist zeitlebens nicht auf.

Auch die Vorzüge des englischen Kommunalsteuersystems hat Gneist zum mindesten überschätzt, vor allem die Tatsache, dass die englischen Kommunalsteuern Realsteuern sind, die auf Grund und Boden ruhen und den jeweiligen Inhaber treffen. Gerade das fortwährende Anwachsen der den englischen Gemeinden vom Staate übertragenen Aufgaben stand und steht immer im Konflikt mit der Tatsache, dass die Kosten dieser überwiesenen Verwaltungsaufgaben nicht immer am zweckmässigsten durch Grundsteuern aufgebracht werden können, weil Grundbesitz nicht immer der richtigste Massstab für die aus jenen Verwaltungsaufgaben gezogenen Vorteile der Kommunalangehörigen ist. Sodann erblickt Gneist auch einen Vorzug dieses Kommunalsteuersystems in der gesetzlichen Fixierung des Steuerfusses und der hierdurch hervorgeru-

fenen Gleichmässigkeit der Besteuerung, die übrigens in England nie bestanden hat § 5. und nicht besteht. Auch hier legt Gneist in englische Verhältnisse das hinein, was Preussen 1848/49 not tat: ein Kommunalsteuersystem, ruhend auf Grund und Boden, um den Landgemeinden den inneren Zusammenhalt und das Ansässigkeitsgefühl zu erhalten, eine gesetzliche Fixierung des Steuerfusses, um die Steuerabwälzung auf die in den Gemeinden schwächer vertretenen Interessengruppen zu verhüten.

Weil schliesslich Gneist so sehr die alte landed gentry in ihrer friedensrichterlichen Tätigkeit und das englische Kommunalsteuersystem überschätzt, weil er die Tätigkeit der gewählten boards ignoriert, wertet er auch die parlamentarische Regierung in England gering.

Er führt die Entstehung der parlamentarischen Regierung in England auf die Zeit nach der Reformbill von 1832 zurück. Daher ist ihm parlamentarische Regierung und das Aufstreben des industriellen Kapitalismus, wie solches wirklich seit 1832 erfolgte, identisch und bedeutet für ihn den Verfall Englands. Weil der eben erwachte Parlamentarismus in Preussen wie im übrigen Deutschland damals so bald ausgespielt hatte, ist er nach Gneist's Auffassung ein Unglück auch für England. Denn das Parlament, die herrschenden Klassen, insbesondere der industrielle Kapitalbesitz, drücken auf das Partei-Ministerium; dieses auf die willenlosen local boards und auf deren besoldete Beamte. Gneist betrachtete eben hier englische Verhältnisse wieder durch die Brille des kontinentalen Beobachters, dem der heimische Parlamentarismus Wechselfällen und heilloser Parteiwirtschaft ausgesetzt erschien. Er will die englische Geschichte aufhalten, den Einfluss der alten landed gentry zu neuem Leben erwecken und die neue Parlamentsherrschaft zum alten Eisen gestellt sehen.

Trotz der fehlerhaften Einzelheiten kann die geniale Konzeption in Gneist's Darstellung des englischen Rechts nicht hoch genug gewürdigt werden. Wie Montesquieu die Dreiteilung der Gewalten, so hat auch Gneist das „Selfgovernment" in die englischen Verhältnisse hineinkonstruiert, aber er erhebt sich auch über das Niveau Montesquieu's durch die Feststellung von unvergänglichen Wahrheiten. Bleibend ist Gneist's Erkenntnis, dass Englands Staatsverwaltung vorwiegend ein Selfgovernment durch Ehrenämter und Steuern im Nachbarverbande sei. Bleibend ferner Gneist's Lehre, dass England für uns insofern ein Musterland ist, als infolge der Kontinuität seiner Rechtsordnung der Gegensatz zwischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht überhaupt nicht gekannt wird. Jeder einzelne englische Verwaltungsrechtssatz ist infolge der Durchbildung des englischen Rechts bis in die kleinsten Punkte doch schliesslich auf ein oberstes Rechtsprinzip zurückzuführen, das meist common law ist. Darin liegt die Bedeutung der Unantastbarkeit der common law. Wir auf dem Kontinent hatten der ausgebildeten Verwaltungsordnung des Polizeistaats die konstitutionelle Verfassungsform erst aufdrücken und diese Rechtskomplexe zusammenschweissen müssen: ja wir tun es auch noch heute unausgesetzt. Das ist eben das Problem des richtig verstandenen Rechtsstaats. Daher wird uns England, das seine Rechtsordnung wie aus einem Gusse fertiggebracht, immer als Vorbild dienen. Doch darf dies nicht zur sklavischen Nachahmung des fremden Rechts führen. Gneist selbst sagt hierüber: „Englische und französische Staatsbildung können für uns ein Mittel der Erkenntnis unseres Selbst sein, die der deutsche Geist so gerne in weiter Ferne sucht. Die wirkliche Gestaltung unseres Staatswesens kann schon deshalb weder dem englischen noch dem französischen folgen, weil es in vielen seiner Grundlagen tüchtiger, weil es in der geistigen, sittlichen und wirtschaftlichen Entwickelung der Massen des Volks sowohl England als Frankreich überlegen ist."

Diese Worte Gneist's lenken unser Auge hinüber zu seiner methodischen Be-

§ 5. handlung fremden Rechts. Es ist die historische und rechtsvergleichende Methode, die Gneist zum erstenmale auf wirklich juristische Grundlagen setzt. Montesquieus Methode war bloss politisch-vergleichend, die Vinckes eine rein deskriptive, ohne zu vergleichen und mit heimischen Rechtsverhältnissen zu kontrastieren. Die Methode der Rezeption englischen Rechts zu Beginn des 19. Jahrhunderts trug zwar juristisches Rüstzeug der konstitutionellen Doktrin aus England herüber, ohne die Verschiedenheit der sozialen und historischen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Alle diese Irrtümer vermeidet Gneist. Seine Methode ist durch ihren historischen Grundzug jener Rezeptionszeit überlegen. Hierin erkennen wir eben Gneist als würdigen Schüler Savigny's.

Aber auch Vinckes Methode überholt er, weil er fremde Rechtsverhältnisse nicht bloss beschreibt, sondern mit den heimischen kontrastiert und Montesquieu's Methode lässt er weit hinter sich, da er fremde Rechtsverhältnisse nicht bloss politisch, sondern auch juristisch wiederzugeben versteht. Doch in dieser juristischen Wiedergabe liegt, wie sein Vorteil, so auch sein Nachteil gegenüber Montesquieu. Er konstruiert das fremde Recht nicht mit dessen Rechtsbegriffen, sondern mit den heimischen, preussisch-deutschen. Wie dies zu vermeiden ist, wird am Schlusse dieses Kapitels ausgeführt werden. Hier genügt es darauf hinzuweisen, dass die Ziele uns schon von Gneist, dem Begründer wirklich rechtsvergleichender Methode gewiesen worden sind, nämlich: Die „Erkenntnis des eigenen Selbst“ — wie er sagt, die Erkenntnis der heimischen Rechtsinstitute durch den Kontrast mit den ausländischen. Wir bewahren uns vor dem Glauben an logische unwandelbare Rechtskategorien, wenn wir sehen, dass ein politischer Effekt mit anderer Rechtstechnik erzielt wird, als unsere eigene ist.

Ausser diesem erkenntnistheoretischen verfolgt die rechtsvergleichende Methode auch einen gesetzgebungspolitischen Zweck, und Gneist hat, wie wir wissen, dem letztern in hohem Grade nachgestrebt. Derselbe besteht darin, vor missverständlichen Rezeptionen fremden Rechts zu warnen, weil ausländisches Recht, stückweise aus dem historischen und sozialen Milieu und aus der heimischen Rechtsordnung herausgerissen, auf fremdem Boden ein Torso bleiben muss. Freilich hat Gneist selbst unter dem Schlagwort der „anwendbaren Grundsätze des fremden Rechts“ es so glänzend verstanden, fremde Rechtsinstitute zu rezipieren, so dass man ihnen in unserem Recht entsprechende funktionelle Bedeutung zuweisen konnte. Aber dies war nicht mehr Rezipieren, sondern Adaptieren!

§ 6. Die englische Schule der Analytiker und die von Summer Maine geleitete Reaktion

(die rechtsvergleichende Methode).

Das unbefriedigende Resultat der Durchleuchtung des englischen Staatsrechts durch die Dreiteilung der Gewalten empfand man in England viel früher als auf dem Kontinente. Die Reaktion dagegen war jedoch ein Schnitt ins eigene Fleisch. Gegen die Aufputzung des englischen Staatsrechtes mit dem Montesquieu'schen Schema, wie sie Blackstone versucht und mit Verleugnung des realen Staatslebens — wie wir gehört haben — durchgeführt hatte, trat vor allem Jeremias Bentham (1748—1832)[1]) auf, der geistige Vater von John Austin (1790—1860) und der gesamten

1) Ueber denselben Mohl a. a. O. III, p. 495 ff. Montague, A Fragment on Government by Jeremy Bentham, London 1891, Introduction 1—90. — Ch. N. Gregory, Bentham and the Codifiers, Harvard Law Review 1900, vol. XIII, p. 344—357. — C. Kenny, Spanish View of Bentham's Spanish Influence Law Q. Review 1895, vol. 11,



englischen Schule der Analytiker. Blackstone hatte zum ersten Male das englische § 6. Recht in übersichtlicher und eleganter Form dargestellt. Er redete, wie Bentham anerkennend von ihm sagt, in der Sprache eines Gelehrten und Gentleman zugleich. Aber gegen den Konservatismus Blackstone's war die Kritik Bentham's gerichtet. Diese erfolgte auch prompt nach Erscheinen der Kommentare im Jahre 1776 als „Fragment on Government", das die Blackstone'sche „Introduction" zu den „Commentaren" einer eingehenden Kritik unterwirft. Wir haben oben dargelegt, wie die Dreiteilung der Gewalten von Blackstone dazu benützt wird, um die englische Verfassung für die vollendetste menschliche Schöpfung zu erklären. Da setzt nun Bentham an: seinem rationalisierenden Geist genügt dies nicht. Er sucht Blackstone's Fehler aus dessen Methode heraus zu erklären. Diese Fehler beständen darin, dass er eigentlich die sich gesetzte Aufgabe überschritten hätte, denn man kann Rechtswissenschaft, meint Bentham, auf zweierlei Weise, als Interpret (Expositor) oder als Kritiker (Censor) treiben. Der erstere beschreibe das gesetzliche Recht wie es ist, der zweite wie es sein soll, geprüft an Vernunftgründen. Blackstone habe prinzipiell nur der erstere sein wollen, trotzdem aber durch die Angabe der Gründe und des Zwecks eines Rechtsinstituts und durch deren Gutheissung seine Aufgabe als Rechtsinterpret überschritten.

Sehen wir genau zu, wie Bentham dies begründet. So wirft er ihm (Preface p. 108) vor, er habe gelehrt, Einbruchsdiebstahl (burglary) könne ungestraft in einem Zelt verübt werden, oder in einer Marktbude, wenngleich der Eigentümer von Zelt oder Bude darin wohne. Denn ein Einbruchsdiebstahl könne nach englischem Recht nur in einem Gebäude verübt, strafbar werden. Es wäre nur die Dummheit des Eigentümers, in einer solchen Bude mit Hab und Gut zu wohnen. Oder an anderer Stelle (Preface 109, Anm. 1): Blackstone erklärte die Nichtnotwendigkeit einer formellen Gesetzespromulgation im englischen Rechte damit, dass nach der englischen Rechtstheorie jeder Engländer als im Unterhause anwesend fingiert werde. Solche Gründe, wie sie Blackstone angebe, seien recht töricht.

Was Bentham hier Blackstone vorwirft, ist eigentlich ein Vorwurf, gerichtet an das englische Recht und seinen damaligen Stand. Blackstone hat sicherlich mit jenen Gründen nur Rechtsgründe wiedergeben wollen, die er der herrschenden Spruchpraxis entlehnt hatte. Gewiss war in dieser Spruchpraxis damals, wo man ringsum nur von Agrikulturinteressen umgeben war, die Ansicht vertreten, dass das Wohnen in Zelten oder Marktbuden eine Torheit (folly) sei. Gewiss glaubte man damals in der Spruchpraxis, wie heute, an die Rechtsfiktion, dass jeder Engländer im Unterhause anwesend sei. Blackstone's Begründung an dieser, wie an anderen Stellen, die ihm Bentham tadelnd vorhält, spiegelt eben diese ganze Spruchpraxis des Common law und ihre Urteilsbegründung wieder. Das ist eben der Zustand des englischen Rechts damals wie heutzutage, dass es kein System hat, keine Hierarchie der Rechtssätze. Daher es sich wenig darum kümmert, ob mit den vom Rechte aufgestellten Rechtsbegriffen der gesetzliche Rechtsstoff gänzlich gedeckt wird, ob auch jeder mit neu aufkommenden Rechtsfällen gegebene Widerspruch im Rechtsmaterial wieder ausgeglichen wird. All das, was Ihering in seinem Geist des römischen Rechts so treffend als die Grundsätze der „positiven Deckung" und des „Nichtwiderspruchs" für eine

---

p. 48—63, vorzüglich Leslie Stephen, the Utilitarians 1901, vol. I. und Paul Hensel, Hauptprobleme der Ethik 1903. Letzteres zugleich eine feine Analyse und Kritik des Bentham'schen Utilitarismus. S. 1—16. Ueber die Analytiker unter Austin's Leitung Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie 1892, I. Bd. S. 12 und 332 ff.

§ 6. so vollendete Jurisprudenz, wie die des römischen Rechts gezeichnet hatte, um alle diese Dinge kümmert sich das englische Recht seit jeher nicht, oder wenn schon, dann höchst zufällig, wie noch weiter unten gezeigt werden soll. Ihm fehlt seit jeher die sog. „Probe der Konstruktion", d. h. dass der Rechtsbegriff — oder wie Ihering sagt — „der Rechtskörper" durch alle erdenklichen Lagen hindurchgeführt, in jede andere mögliche Verbindung mit anderen Rechtsbegriffen und Lehrsätzen gebracht und auf die Uebereinstimmung mit ihnen geprüft wird. Das ist im englischen Recht schon deshalb nicht möglich, weil die Fortbildung desselben nicht durch eine eigene Jurisprudenz besorgt wird, sondern schnell und glatt am konkreten Rechtsfall sich zu betätigen hat. Die Entscheidung desselben ist der Schwerpunkt, die zusammenklappende Uebereinstimmung mit den bisherigen Lehrsätzen und Doktrinen das Nebensächliche. Daher keine „Probe der Konstruktion" und infolgedessen kein Rechtssystem. Da finden sich in einem Rechtsinstitut Urteilsgründe der verschiedensten Zeiten und Richter, eines Brian im 15. Jahrhundert und Lord Coke im 17. Jahrhundert, eines Lord Mansfield (18. Jahrhundert), alle nebeneinander. Blackstone hat einfach in einem Rechtsinstitut gemäss der damals herrschenden Lehre solche Urteilsgründe nebeneinandergestellt, die natürlich, weil mitunter verschiedenen Zeiten angehörig, Widersprüche zeigten. So führt er z. B. in dem Rechtsinstitut der Prärogative „die Ubiquität des Königs" an (1. Comm. p. 261). Er folgert daraus — wie die Spruchpraxis seiner Zeit — dass der König nie gerichtssäumig sein kann, selbst nicht im eigenen Prozesse. Aus demselben Grunde wird die Nichtnotwendigkeit eines Anwalts in Prozessen des Königs erklärt, denn „vor dem Rechte erscheint er nur in eigener Person". Wenn Blackstone nun zum Schlusse dieses Paragraphen mit Rücksicht auf die nichtpersönliche Ausübung der Rechtssprechung durch den König behauptet, dass „nur das königliche Amt, nicht aber die Person des Königs im Gerichte anwesend sei", so ist das natürlich für den historischen Denkens unfähigen Bentham (Preface p. 115 Note) der Gipfelpunkt des Widerspruchs und Unsinns. Für uns liegt aber die Sache klar. Es sind hier unverarbeitete Urteilsbegründungen verschiedener Zeitepochen — die ersten aus der Zeit des 14. und 15. Jahrhunderts, die letzten aus der Zeit der Richter Plowden (16. Jahrhundert), die zuerst die Kabinetsjustiz ausgeschlossen wissen wollten. Diese maschinenmässige Kraft, welche ein wohl ausgearbeitetes Rechtssystem durch seine Konstruktion hat, dass es alle neu aufkommenden Rechts- und Lebensverhältnisse nicht bloss erledigt und zu beurteilen — das ist ja auch im lebendigen englischen Rechte immer der Fall gewesen —, sondern auch theoretisch konstruktiv zu erfassen weiss, diesen maschinenartigen Betrieb eines Rechtssystems hat England nie besessen.

Der Vorwurf, der so von Bentham gegenüber Blackstone erhoben wird, richtet sich gegen das englische Recht selbst. Dies sieht denn auch eigentlich schon Bentham selbst ein, indem er ein Rechtssystem aufbauen will, nicht auf Raisonements gebaut, die bloss technisch sind und nur von Juristen gegeben werden können („Not technical reasons, such as none but a Lawyer gives, nor any but a Lawyer would put up with"), sondern als übersichtliche Darstellung, die zugleich ein Kompendium der interpretierenden und der censorischen Jurisprudenz sein könnte, oder wie wir sagen würden, ein Rechtssystem und eine Gesetzgebungspolitik zugleich. Das ordnende Element desselben wäre: der grösstmöglichste Nutzen (utility) der möglichst grössten Anzahl von Menschen. So z. B. müssten innerhalb dieses Rechtssystems, das für alle Länder und Völker gleich gut und anwendbar wäre, die Rechtsinstitute als sog. Aufführungsmodi (modes of conduct) und ihre Verletzung als Vergehen betrachtet werden: die Bezeichnung dieser Vergehen und ihre Verschiedenheit würde nur dadurch be-

stimmt sein, wieweit sie von dem gemeinsamen Ende, der allgemeinen Nützlichkeit für § 6. die grösstmöglichste Anzahl von Menschen abwichen.

So wollte es Bentham — und seine ganze Lebenszeit zeugt davon — unternehmen, dem englischen Rechte das zu ersetzen, was ihm fehlte, ein Rechtssystem. Sein Fehler lag nun darin, dass er nicht einsah, wie Jahrhunderte lange Arbeit von Kulturvölkern dazu gehörte, um Rechtssysteme zu schaffen. Man denke z. B. an das römische: Bentham getraute sich so zu, das zu ersetzen, was das Werk eines ganzen Volkes war. Fürwahr eine gigantische Arbeit! Aber noch mehr! Dadurch, dass er sein Rechtssystem auf den Hebelarm der allgemeinen Nützlichkeit stellte, wollte er es für alle Länder, Zeiten und Völker gleich gültig aufstellen, und daher mussten die Feinheiten der englischen Rechtstechnik platt geschlagen werden. Diese letztere ist ihm nur Formelkram („quiddities"). Wie sehr ihm dies Plattschlagen auf zwei Gebieten gelungen ist, namentlich auf dem Gebiete der Lehre von den Rechtsquellen und der parlamentarischen Geschäftsordnung, wie sehr auf dem Kontinente dieses Plattschlagen des englischen Common law dazu beigetragen hat, die konstitutionelle Doktrin um reiches Material zu vermehren, davon noch später (Kap. Rechtsquellen und parlam. Geschäftsordnung). In England und für die Erkenntnis des englischen Rechts musste dieser Aufbau eines eigenen Rechtssystems fehlschlagen, da ihm der Zusammenhang mit dem eigentümlichen englischen Rechtsleben und der Spruchpraxis fehlte, ja nach dem Willen Benthams fehlen musste.

Nicht minder unglücklich ist der Versuch von Bentham und seinen Schülern, insbesondere John Austin, eine allgemeine Rechtslehre (general jurisprudence) zu schaffen. Auch dieser Versuch ist im Kampfe gegen Blackstone gemacht worden. Bentham prüft nämlich in jenem „Fragment on Government" die Blackstone'sche Lehre, inwiefern in England die Dreiteilung der Staatsgewalten vorherrsche, wer Souverän ist, wer oberste rechtssetzende Gewalt ist, und wird damit zurückgedrängt auf die Frage der Staatsgründung, auf die Frage nach den Rechtsmerkmalen der Souveränität etc., kurz auf eine Erörterung der wichtigsten Fragen der allgemeinen Staats- und Rechtslehre. Leicht ist es ihm gegen Blackstone zu zeigen, dass die Staatsgründung auf keinen Grundvertrag zurückgehe (original compact), obwohl die formelle Rechtsauffassung selbst heute in England sich das Verhältnis zwischen Monarchie und Parlament darauf ruhend denkt. Leicht kann er den Nachweis erbringen, dass die drei Bestandteile der Legislative, Commons, Lords und der König, nicht jene Unabhängigkeit von einander besitzen, wie sie die Dreiteilungslehre verlangte, denn bekannt war damals doch der grosse Einfluss, den der englische König und die Lords auf die Wahlen zum Unterhause nahmen (Fragment a. a. O. p. 187) und der Einfluss, den der König auf beide Häuser durch Verteilung von Ehrenstellen und Sinekuren übte. Hier zeigte sich deutlich, wie unzulässig die Einpferchung des Staatsrechts in das Institutionensystem des Common law war. Hier zeigte sich, wie diese Enge des Gedankenkreises Blackstone verführt hatte, die kontinentale Dreiteilung der Gewalten einzuführen, um wenigstens hier einen Teil des Staatsrechts unterzubringen, freilich so, dass ein grosser anderer Teil gar nicht zu seinem Rechte kam. Dass also der Blackstone'sche, oder besser gesagt der Formalismus des englischen Institutionensystems zur Vernachlässigung des realen Staatslebens führte, liegt auf der Hand. Wie liess sich die ganze Behördenorganisation mit der Kabinettsregierung auch gut in die Rubrik „Räte der Krone" unterbringen? Oder gar die Selbstverwaltung unter der Rubrik „Subordinate Magistrates", wie dies Blackstone auch wirklich versucht hat? Oder wie das Verhältnis von Krone zu Parlament in der Rubrik „Dreiteilung der Gewalten"? Dass dieses reale Staatsleben infolge der Einbeziehung in ein unvollkommenes Institutionensystem nicht

§ 6. zu Worte kam, weil diesem System eine allgemeine Rechts- und Staatslehre fehlte und bis heute fehlt, sah Bentham ein, und er versucht daher eine solche Rechtslehre zu begründen in seinem „Fragment on Government". Namentlich versucht er hier den Begriff der Souveränität zu begründen.

Die Schüler Benthams setzten die Arbeit des Meisters fort, insbesondere John Austin, der die Rechtsanalyse, d. i. die Absonderung der allgemeinen Rechtssätze von besonderen, der allgemeinen Rechtstatbeständen von den besondern: kurz, sie haben die Schaffung eines Rechtsalphabets, wie Ihering das Produkt der Rechtsanalyse treffend nennt, zu geben versucht. Das römische Recht sei das Vorbild, dessen wahre Vorzüge in der gänzlichen Beherrschung seines Systems, in dem Kommando über die Prinzipien, in der Schnelligkeit, mit welcher diese eingreifen, und der Leichtigkeit und Sicherheit, mit der sie angewendet werden (Lectures on Jurisprudences I. 220.), lägen. Wären diese Rechtsprinzipien, die übrigens nach Austin ebenfalls für alle Völker und Zeiten gelten (a. a. O. p. 214), gefunden, das „Nationale des Rechts" festgestellt, dann könne das System begründet werden (p. 223), wodurch die Beziehung der verschiedenen Teile des Rechts zu einander festgesetzt und begriffen würde. Also eine solche allgemeine Rechtslehre (general jurisprudence) habe mit dem einzelnen positiven Rechtssystem nichts zu tun. Denn letzteres beschäftige sich nur mit den Detailkenntnissen des besonderen positiven Rechts (particular jurisprudence), erstere mit allgemeinen Prinzipien und Rechtsbegriffen, die bei verschiedenen Völkern gleichzeitig vorkämen. Dass insbesondere die von Austin durch Rechtsanalyse festgestellte allgemeine Rechtslehre nichts mit dem positiven englischen Recht zu tun habe, sagt er (p. 213) mit den Worten: dass seine allgemeine Rechtslehre sich nur der reiferen und mehr ausgebildeten Rechtssysteme, insbesondere des römischen, als Induktionsmaterial bedient habe, während das englische Recht von ihm immer als von barbarischer Rechtskonzeption erfüllt gedacht wird. Dabei hätte ihm doch einfallen müssen, dass jedes Recht seine eigene Philosophie habe und an einen Aufputz mit „römischen allgemeinen Sätzen" nicht genug habe (was Pollock so treffend ausführt Law Quarterly Review 1895 Vol. 11: „The vocation of Common law" p. 329: „that if English speaking lawyers are really to believe in their own science they must seek a genuine Philosophy of the Common law and not be put off with a surface dressing of Roman generalities"). Austin begründet seine Vorliebe für das römische Recht. Denn, sagt er, nur diese ausgebildeten Rechtssysteme, insbesondere das römische, seien für die allgemeine Rechtslehre instruktiv. („I mean there by „General jurisprudence" the science concerned with the exposition of the principles, actions and distinctions which are common to systems of law: understanding by systems of law ampler and maturer systems, which by reason of their amplitude and maturity are preeminently instructive"). Gerade Ihering aber hat uns gezeigt, wie die grossartigste Rechtsanalyse, die ein Volk zu allgemeiner Rechtslehre geführt hat, die römische, so innig mit dem positiven Recht verknüpft war, dass man sie sich kaum anders denken kann, und derselbe Ihering hat klargelegt, wie jahrhundertelange Arbeit eines Volkes dazu gehört, um solche allgemeinen Rechtslehren zu schaffen. Und das wollte Austin gleich mit einem Schlage erstehen lassen und noch dazu für alle Völker und Zeiten gemeinsam!

Bei den analytisch gewonnenen Definitionen Austin's über Souveränität, objektives und subjektives Recht, Rechtspflicht etc. wären den Richtern in den alten Reichsgerichten Englands gewiss die gepuderten Perücken vom Kopf gefallen, wenn sie seine Doktrin hätten anwenden müssen. Sie taten es auch nicht. Bentham's und Austin's Versuche einer allgemeinen Rechtslehre mussten scheitern, denn sie hatten mit dem englischen Rechtsleben nnd der Gerichtspraxis so wenig zu tun, wie das römische

Recht. Ja die Rechtslehre dieser Männer war im bewussten Gegensatz und bewusster § 7. Ignorierung des heimischen Rechts, das beide als durch Fiktion verunstaltet betrachteten, entstanden. Ignorierten sie das heimische englische Recht, so ignorierte dieses wieder Bentham und Austin und deren allgemeine Rechtslehre. Nach wie vor ist die Kluft zwischen jurisprudence und law, zwischen politicians und lawyers bestehen geblieben, wie zur Zeit Bacon's, Coke's und Hobbes'. —

Gegen die Autorität von Bentham und Austin und ihre allgemeine Jurisprudenz, die übrigens noch jetzt eine Reihe von Schülern in England, insbesondere Erskine Holland, Hearn, Markby u. a. hat, trat nun eine vollauf berechtigte Reaktion ein. Der Fehler der Bentham-Austin'schen Rationalisierungsmethode, eine für alle Zeiten und Völker allgemeine Rechtslehre schaffen zu wollen, wurde von niemand früher eingesehen, als von Henry Sumner Maine, der auf historisch vergleichende Weise eine allgemeine Rechtslehre gewinnen wollte. So wies er, um an einem Beispiel von vielen nur zu zeigen, die Unhaltbarkeit der Bentham-Austin'schen Auffassung vom essentiellen Zwangscharakter des Rechtsgebots nach, indem er namentlich ältere Rechts- und Volksgemeinschaften im alten Indien aufdeckte, in welchen den Rechtsgeboten Gehorsam geleistet wurde mehr aus Einsicht in ihre Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit („more and more from a recognition of its justice and propriety") als aus Furcht vor Bestrafung. Seither wird die Naturwüchsigkeit und Ursprünglichkeit des Rechts, sein eigenes Wachstum von Maine und seinen Schülern immer wieder betont, im Gegensatz zu den Analytikern, die mit dem Gewohnheitsrecht nichts anzufangen wussten, da sie jedes Recht auf einen bewussten und gewollten Rechtsbefehl (Command) eines übergeordneten an einen untergeordneten zurückführen wollten. (Harvard Law Review vol. 5 p. 172—201.)

Maine wollte in seinen 3 Hauptwerken, namentlich „Village Communities", „the Ancient Law", und in „Early history" eine allgemeine Rechtslehre als letztes Resultat rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Forschung darstellen. Er selbst stellt zwei Arten der Rechtsvergleichung als möglich auf (Village Communities p. 4): Zusammenstellung aller jeweils modernen Rechtsnormen und Institute zum Zwecke einer rationellen Verwaltungspolitik; sodann die Aufdeckung der historisch-politischen und sozialen Gründe, die zu einem gleichen oder verschiedenen Rechtsmechanismus geführt haben. Dies ist Maine's geniales Postulat. Der Kernpunkt der Rechtsvergleichung ist damit getroffen und alle gegen sie gemachten Einwände, namentlich der der Rechtsverschiedenheit entkräftet. Denn Rechtsvergleichung bedingt eben keine Aufdeckung von Gleichheiten, sondern meist eine Aufdeckung von Verschiedenheiten im Rechtssystem. Diese sollen erklärt werden. Da dies aber nur durch Zurückgehen auf die Rechtsgeschichte der zu vergleichenden Rechtssysteme möglich ist, so ist die rechtsvergleichende Methode zugleich eine rechtshistorische. So wird die Durchleuchtung der Gegenwart mit den Röntgenstrahlen der Rechtsgeschichte vorgenommen. Maine's spezielle Aufgabe war es, die Verhältnisse der Staats-, Gesellschafts- und Gemeinschaftsformen in Indien mit Hilfe der europäischen, insbesondere der germanischen Genossenschaftsgeschichte aufzudecken. Der fruchtbarste Gesichtspunkt seiner Methode aber (p. 19 a. a. O.) soll von uns kurz als die Beobachtung und Genealogie der Rechtsrezeptionen bezeichnet werden. Er besteht darin, dass die unter einander zu vergleichenden Staatsgesellschaften und Rechtssysteme mitunter die Eigentümlichkeit aufweisen, dass sie in ein gegenseitiges Verhältnis zu einander getreten sind, wobei das minderfortgeschrittene von dem fortgeschritteneren Rechtsideen übernommen hat.

So stellt ein Rechtssystem zuweilen eine Reihe von Ablagerungsschichten vor, nicht

§ 6. nur vergangener Gesellschaftsformen, sondern auch vergangener Rechtsrezeptionen. Die Verschiedenheit von Rechtssystemen, welche mitunter gar keine Vergleichungspunkte zu bieten scheinen, kann dann doch — das möchten wir in Fortsetzung des Maine'schens ausführen — durch die historisch vergleichende Methode soweit aufgeklärt werden, dass man gewissermassen in die Lage gesetzt wird, jene Rezeptionsschichten immer abzutragen. Dann bleibt statt der Verschiedenheit nur die Aehnlichkeit der zu vergleichenden Staats- und Rechtsformen. Maine hat diese seine Methode mit grossem Erfolg für die Erklärung des indischen Rechts genützt. Sie für das englische Staatsrecht durchzuführen, wird Aufgabe dieses Werkes sein. Wenn wir diesen Versuch wagen, so mögen nicht jene Vorarbeiten vergessen werden, welche aus der Schule Maine's in England hervorgegangen sind. Diese bewegen sich auf dem Gebiet der englischen Rechtsgeschichte und des englischen Staatsrechts.

Pollock und Maitland haben, von dem Maine'schen Gedanken ausgehend, dass Rechtsvergleichung nur durch Rechtsgeschichte zu vollführen sei, denselben in sein vorzügliches Gegenstück gewandelt: die englische Rechtsgeschichte nur durch Vergleichung mit der deutschen Rechtsgeschichte zu betrachten und so zu erhellen. Treffend sagt daher Maitland („Why the history of English law is not written" 1888 p. 10f.) „History involves comparison". Sodann hat Dicey den Gedanken der Genealogie von Rechtsrezeptionen durchgeführt, indem er in der Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Verwaltungsrechts und der individuellen Freiheitsrechte den Vergleich des englischen mit dem kontinentalen Rechte dadurch zog, dass er zuvor die Schichte der konstitutionellen Doktrin, wie sie sich auf dem Kontinent als Produkt der ersten 5 Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts herausgebildet hatte, einfach abtrug und dadurch die Gegensätze der Rechtssysteme blosslegte und erklärte.

Wir wollen mit jenem Gedanken der Genealogie von Rechtsrezeptionen das englische Staatsrecht zu erklären und darzustellen suchen. Hierbei gehen wir davon aus, dass wir im kontinentalen Staatsrecht, insbesondere im deutschen, im Vergleiche mit dem englischen zwei abgelagerte Rezeptionsschichten vorfinden: die Rezeption des römischen Rechts und die Rezeption der konstitutionellen Doktrin. Um die Vergleichpunkte zwischen dem englischen und kontinentalen Staatsrechtssystem herauszufinden, ist es notwendig, in der Dogmengeschichte bei jedem Institut jene beiden Rezeptionsschichten abzutragen. Der Grund und Boden, den wir dann vor uns haben, ist hier und dort der Vergleichung fähig und wert. Er ist dann: die deutsche Rechtsgeschichte.

Gelingt es so, die Dogmengeschichte für jedes Institut durchzuführen, dann wird man auch konstatieren können, dass innerhalb der englischen Entwicklung in einem und demselben Rechtsinstitut die verschiedensten Rechtsperioden noch zum Ausdruck kommen. Es ist eben niemals vom Fundament aus abgetragen worden. Die verschiedenen Stockwerke dieses Barokbaues können nur vom Standpunkt der Rechtsgeschichte aus verstanden werden. Bei der grossen Mannigfaltigkeit der Baukonstruktion hat natürlich der jeweilige politische Wind Gelegenheit, in das eine oder andere Stockwerk zu fahren und ihm neues Leben zu geben. Sein Wirken zu verstehen, macht nach Blosslegung des juristischen Fachwerkes keine Schwierigkeit. Es wird von uns im folgenden als „heutige politische Bedeutung" oder „Kritische Würdigung" bei jedem Rechtsinstitute immer gezeichnet werden. Halten wir aber daran fest, dass nur die Aufdeckung des juristischen Fachwerkes das Rückgrat für eine richtige politische Würdigung abgibt, um eine momentane, neue soziale Strömung richtig zu begreifen. Abgelehnt wird dadurch jene namentlich für das englische Verwaltungsrecht sich breitmachende Richtung, die vorwiegend von journalistisch veranlagten

Köpfen auf dem Kontinent betrieben wird. Sie betrachten das Common law noch als Brei von politischen Maximen und Rechtssätzen, weil sie weder in der englischen Rechtsgeschichte noch im positiven Recht zu Hause sind. Diese „Bädecker"-Betrachtung des englischen Staatsrechts, die immer nur nach dem Aktuellsten in England fahndet und hascht, die den politischen Wind, wie er gerade zur Zeit ihres Besuches durch das alte Bauwerk fährt, zu fangen sucht, sie bringt eben nach Hause nur das eine mit: den Wind. Vor diesen politischen Windmachern werden wir uns zu hüten wissen! § 6.

II. Kapitel.

Korporationstheorie und Staat[1]).

1. Abschnitt.

Verbände und Korporationen.

Die englischen Verbandstheorien. § 7.

„Collective liability to punishment is assuredly no sign of incorporation."
(Pollock and Maitland I. p. 66).

I. Im Anfange des deutschen Staats steht, wie Gierke gezeigt hat, die freie Genossenschaft, im Anfange des englischen Staats die Pflichtgenossenschaft oder der passive Kommunalverband. Der deutsche Staat zeigt während des Mittelalters das Schauspiel eines Kampfs von Genossenschaften untereinander, der englische zu gleicher Zeit, insbesondere seit der Herrschaft der Normannenkönige eine planmässige Verwendung der Kommunalverbände für Staatszwecke. Schwäche und Anarchie auf der einen Seite, kraftvolles Walten auf der anderen Seite bewirkt, dass im deutschen Reich die Genossenschaften, seien dies freie Gemeinschaften oder Herrnverbände, mit Rechten gegeneinander ausgestattet auftreten, während sie der englische

1) Literatur: Aus der älteren engl. Literatur: Coke: 10 Reports p. 1—35a (Sutton Hospital Case.) Blackstone, Commentaries, vol. I, p. 467; Steward Kyd, A Treatise on the Law of Corporations 1794 (2 vol.); Madox, firma burgi 1726; Merewether and Stephens, history of Municipal Corporations 1835 (3 vol.) (in folg. als M. und St. kurz citiert), Grant, on Corporations 1850. Report of Commission on Municipal Corporations in England and Wales 12 pts. 1835—39. Aus der neuen Literatur: Pollock and Maitland, history of borough and the English Law 1895 I. 469—678 (kurz cit. P. und M.); Maitland, Domesdaybook and beyond 1897; Maitland, Township and Borough 1898; Gierke's Political Theories of the Middle Ages transl. with an Introduction by Fr. W. Maitland 1900; Maitland in der Law Quarterly Review 1900. Gross Gild Merchant 1890, 2 vol.; Round, the Commune of London 1899; Williston in Harvard Law Review vol. II, p. 105 ff. und 149 ff.; Brice, on the Doctrine of Ultra Vires 3d ed. 1893; Dicey, Introduction 6d ed. 1902, p. 90 ff. Aus der deutschen Literatur: Gierke, Genossenschaftsrecht vol. I—III; Heymann in Holtzendorff-Kohler's Rechtsencyklopädie Heft 20/21, S. 809 ff.; Hübner in der Savigny Zeitschr., 22. Bd., S. 432 ff.; meine Selbstverwaltung in jurist. und polit. Bedeutung 1898 (Jellinek und Meyer, Heidelberger Abhandlungen II 1) und mein Local Government in Verwaltungsarchiv 1901. Die von mir benutzten Quellenwerke, die Yearbooks, sind von mir am entspr. Orte nach der in der Heidelberger Universitätsbibliothek (Signatur B 7767) befindlichen Ausgabe citiert. Desgleichen Calendars to the proceedings in Chancery in the reign of Q. Elizabeth ed. 1827—1832 (Recordcommission) vol. I—III.

§ 7. Staat als Pflichtverbände zeigt, die von der juristischen Seite betrachtet, nur eines haben: Pflichten — mitunter recht schwere.

An drei Punkten mögen wir diese Gegensätzlichkeit zwischen der deutschen Genossenschaft und der englischen Pflichtgenossenschaft erkennen:

1. Die freie deutsche Genossenschaften anerkennt keinen Herrn. Sie setzt und handhabt Recht und Fond, sie verleiht Würden, sie verfügt über das gemeinsame Gut. Sie zeigt sich jedem ihrer Angehörigen als kraftvoller Herrscher, der in verschiedener Weise seinen Sonderwillen zeigt. Sie übt Rechte aus als Gesamtrechte, d. h. Rechte, die ihr als Gesamtheit zustehen und von ihr und ihren Angehörigen ausgeübt werden. Durch diese Ausübung von Gesamtrechten und Gesamtpflichten wird die „Einheit in der Vielheit", wie sie Gierke bezeichnet, gesetzt.

In der angelsächsischen Zeit sind wohl Ansätze hiezu da. Denn die Angelsachsen haben „Genossenschaft" aus der germanischen Heimat mitgebracht (s. z. folg. insb. Maitland Domesday book and beyond A. A. O. 129 ff. 172—219 341 ff.). Im Domesday book, dem zur Zeit Wilhelm des Eroberers angelegten Grundbuch, das noch ganz die Verhältnisse der angels. Zeit wiederspiegelt, finden wir Eintragungen, welche auf genossenschaftliche „Gesamtrechte" hinzudeuten scheinen. So D. B. I. fo. 213 b: „Hanc terram tenuerunt homines villae communiter et vendere potuerunt", also hier das Gesamtrecht einer Dorfgenossenschaft; an anderer Stelle finden wir das Gesamtrecht einer Markgenossenschaft (D. B. II 339 b): „In huntret de Coleness est quaedam pastura communis omnibus hominibus de huntret." Aber mit Recht weist Maitland darauf hin, dass damals schwerlich der Gedanke eines Eigentumsrechts in unserm Sinne, losgelöst vom Imperium vorhanden gewesen sei, dass „gehören" wohl nur im Sinne von herrschen gemeint gewesen sei. Er zeigt mit vorzüglichem Scharfsinne, wie selbst damals einem freien selbsttätigen Wesen der Dorfgenossenschaft wenig Spielraum zur Entfaltung übrig gelassen war, weil sie alles, selbst die Besteuerung im Nachbarverbande automatisch nach einem Lastenplane vollzog, der die Gemeindelasten nach der Grösse des Grundbesitzes ein für allemal abstufte; desgleichen die gemeinsame Bewirtschaftung und Ausnützung der Allmende, kurz alles, worin sich die Genossenschaft betätigte. Alles war, um Maitlands Ausdruck zu gebrauchen, „Automatismus", geknüpft an den Grundbesitz im Nachbarverbande oder Zusammenwirken der Genossen, nach Massgabe des Grundbesitzes „Realismus". Dies also zu den Zeiten der Angelsachsen, wo die freie Genossenschaft auf ihrem Höhepunkt in England stand! Als die Normannen ins Land kamen, wurden den freien Genossenschaften Herren vorgesetzt. Die freien Genossen zu Unfreien, „villani", („villein") herabgedrückt. An Stelle des freien Genossenschaftsverbands, wie er namentlich im Osten Englands zur Zeit der Angelsachsen noch bestand, tritt manor, der „Herrenverband", im Gierke'schen Sinne.

Die Städte, boroughs, waren selbst zur Zeit der Angelsachsen keine freien Genossenschaften, sie waren für die Zwecke der Landesverteidigung von Staatswegen eingerichtet. Sie waren künstlich geschaffen, nicht urwüchsig oder um mit Maitland zu reden (A. a. O. p. 219): the borough does not grow up spontaneously; it is made" . .

Die Normannenkönige verstanden es nun, mit Hilfe der Gemeinbürgschaft des angelsächsischen Erbteils die vorhandenen Ansätze der Genossenschaftsbildung für ihre Zwecke zu nützen. Wie, das haben wir an anderer Stelle (s. meine Selbstverwaltung a. a. O. S. 177—235) nachgewiesen. Nur Pflichten, Genossenschaftspflichten, blieben als Ueberreste der ehemals freien Genossenschaften. Nur soweit blieben die alten Genossenschaften dem Rechte bekannt, alles übrige der Genossenschaftsbildung wurde aus dem Rechte gewiesen und fristete bei Gilden, Dorfgenossenschaften, Städten etc. sein Leben als Bestandteil der „Sitte" (custom) fort.

Von der freien Genossenschaft finden wir daher im Mittelalter Englands keine § 7. Spur. Vor allem keine Gesamtrechte der Genossenschaft. Wenn unter den Normannenkönigen der „Gesamtheit" Rechte verliehen werden, so ist dies nur Kollektivbezeichnung zur Abkürzung der Ausdrucksweise. In Wirklichkeit werden nur Sonderrechte den Individuen verliehen, welche die Gesamtheit bilden. Wenn den Angehörigen des Marktfleckens Northampton oder Cambridge im Mittelalter Eigentum und Rechte verliehen werden, wie dies z. B. John durch seine Charter getan, dann sind so und so viel Individualrechte geschaffen, niemals ein Gesamtrecht (S. Maitland Township & Borough a. a. O.; Pollock & Maitland history I a. a. O.). Nur Gesamtpflichten kennt seit der Zeit das englische Recht, kollektive „liabilities", welche den Kommunalverbänden auferlegt werden und welche, wenn nicht erfüllt, zu Strafe führen. Wegen schlechter und falscher Urteile der Grafschaftsgerichte wird die Grafschaft gestraft; für Missetaten, die sich in der Hundertschaft ereignet haben, die Hundertschaft, für unpünktliche Erfüllung der Gesamtbürgschaft (Frankpledge) die Landgemeinden, das townsship oder Villa. Ja selbst die Städte, wenn und soweit sie sich Gerechtsame vom Könige als „Franchises" erkaufen, sind weit entfernt davon, wirklich Korporation in unserem Sinne zu sein. Dieses zusammengelesene Bündel von Privilegien hat nichts von der Kraft der deutschen einheitlichen Genossenschaftsgewalt. Diese Privilegien sind jederzeit gegenüber dem gemeinen Recht des Landes ein quantité négligeable: jeden Augenblick kann sich der König darüber hinwegsetzen und setzt sich darüber hinweg. Bedeutsam werden diese Privilegien für das Recht, wo sie zugleich die Kehrseite von Pflichten — Kollektivpflichten — tragen. Wenn eine Stadt von dem König das Privileg erhält, die königlichen Gefälle innerhalb des Stadtgebiets durch eine Pauschsumme abzukaufen, da haften die Bürger kollektiv dafür, ebenso wie sie für die schlechte Ausübung ihrer Privilegien kollektiv gestraft werden. Aber „collective liability to punishment is assuredly no sign of incorporation." Gesamtverantwortlichkeit und Gesamtpflicht ist noch kein Zeichen von Korporation oder einer freien Genossenschaft. Eher das Gegenteil.

2. Die starke Zentralisation in der Gerichtsgewalt gibt aber in England auch keine Veranlassung zur Ausbildung von Sonderrechten, wie das Stadtrecht, Hofrecht etc. in Deutschland. Hier bildete jede freie Genossenschaft ihr Sonderrecht. Aber selbst in herrschaftlichen Verbänden (Gierke, Genoss. R. I. p. 131) gestaltete sich durch Herkommen, Verträge und Vergleiche der Inbegriff der den Verband beherrschenden Normen, bis endlich ein wahres Recht daraus wurde, das dem Volksrecht an Fertigkeit und Festigkeit vollkommen gleichstand. Nichts von alldem in England; die auf dem Manors, den Gutshöfen der Lords, ausgebildeten „Manorial Customs" zerfliegen wie Spreu im Winde vor dem Urteilsspruch der königlichen Gerichte, sofern sich ein freier Mann darüber beschwert und werden auch von den Reichsgerichten immer als Sitte, als soziale Regel, angesehen, niemals als ein dem Common law gleichwertiges Recht.

Aber auch die freien Landgemeinden und Städte, soferne sie zu verwalten und zu richten haben, verwalten, richten und erlassen Statuten nur für ihre Angehörigen. Niemals mit der Autorität des Common law und nur soweit sie dies durch ihre Gerichte durchsetzen können. Und üben sie diese ihre Gerichtsbarkeit, wie sie teils in den Stadtgerichten, teils in den Gildegerichten geübt wird, in einer dem Könige missfälligen Weise, dann erscheinen in dem gegebenen Momente der König oder der Sheriff oder einer der reisenden Richter und wirft alle ihre Urteilssprüche über den Haufen. Dem Common law gegenüber sind jene Anordnungen nur untergeordnete soziale Regelung und Sitte! — „Custom!" Daher konnte in England nie der Gedanke eines „Sozial-

§ 7. rechts" in Gierke'schem Sinne entstehen, eine rechtliche Normierung, die weder Privat- noch öffentliches Recht, d. h. staatlich gesetztes Recht, sondern bloss Verbandsrechte wäre. Diese Gierke'sche Theorie, abgezogen von der Grundlage der deutschen Genossenschaft, die bei der mittelalterlichen Verbandsanarchie ihre Sitten als Rechte durchsetzen konnte, sie blieb in England nur das, was sie ursprünglich war: Sitte.

Mochten auch Beleihungen mit Stadtrecht, d. i. mit der „good custom" einer Stadt, die sich auf Regelung des Handels nnd gewerblichen Verkehrs innerhalb derselben bezog, an eine andere vorkommen, so müssen wir uns stets vor Augen halten, dass solche Beleihungen mit Stadtrecht nichts mit ähnlichen kontinentalen Erscheinungen zu tun haben, denn immer ist es der König der die Erlaubnis dazu gibt, dass eine good custom einer anderen Stadt übertragen werde. Er lässt sich auch dafür gehörig zahlen. Sodann fehlt die auf dem Kontinent vorkommende Erscheinnng, dass die Filialstadt der Mutterstadt in Gerichtsbarkeit unterstand. Die Mutterstadt behielt bloss in England ein konsultatives Votum (Cunningham Growth of English Industry and Commerce Early and Middle Ages p. 223 f.).

Eine Handelssitte, das Stadtrecht (custom) konnte sich auch zum Common law herauswachsen und ein solcher Prozess vollzog sich unter Edward III. dadurch, dass dieser eminent handelspolitisch begabte König lokale Handels- und Gewerbeeinrichtungen durch Gesetz auf das ganze Reich ausdehnte (Cunningham a. a. O. p. 263 f.). Aber solange dies nicht der Fall war, waren sie nnr Handelssitte innerhalb der Stadtgemarkung. Zutreffend sagt Cunningham a. a. O. von dieser Edward'schen Gesetzgebung im Verhältnis zur lokalen custom: „The subjects, by adopting common usages in so many towns, had organised a body of customs on commercial and trading matters, and Edward only carried out what they had begun when parliamant gave to similar customs the force of law in all parts of the realm."

3. Gierke hat gezeigt (Genoss. R. II. 126 ff.), wie der mittelalterliche Gedanke des Gesetzes in Deutschland der Vorstellung einer objektiv bindenden Norm entbehrt, wie er in dem subjektiven Freiheitsbegriff stecken bleibt, sodass das Gesetz vorwiegend als „subjektives Recht", als „Freiheit" erschien. „Es war ein Anspruch des Herrn oder der Gesamtheit gegen die Verbandsgenossen, eine Freiheit des engern Gebiets gegen das Reich, ein Privileg der Städte gegeneinander." Ganz das Gegenteil in England: hier erschienen selbst die den Städten (boroughs) verliehenen Privilegien, die einzigen, die überhaupt an Kommunalverbände verliehen wurden, nur als objektive Norm, als Gesetz, als Common law, sowohl den beliehenen Städten gegenüber, als auch den übrigen Städten des Reichs gegenüber. Wenn dann der König sie anerkannte, so geschah es nicht, nm ein subjektives Recht der Stadt anzuerkennen, sondern weil das von ihm durch Charter gesetzte Recht, das Privileg, eben Common law war, welches er für „gewöhnlich" als heilig erachtete.

So stellt Dentschland im Mittelalter einen Kriegsschauplatz von Genossenschaften, England ein einheitliches Staatswesen mit über- und untergeordneten, vom Staate bewusst zu Staatszwecken verwendeten Kommunalverbänden oder Pflichtgenossenschaften — „communae" — dar. Wie nun am Ende des 13. Jahrhunderts der Staat selbst als „grosse Commune", als grosse Grafschaft erklärt wird (s. darüber Kap.: juristische Natur des Parlaments), wie ferner seit Ausgang des 14. Jahrhunderts durch die Triebkraft der Amortisationsgesetze (seit Richard II.!) der Begriff der Korporation auf Städte nnd Innungen zur Anwendung kommt, wie dieser, kaum entstanden, von einer starken Königsgewalt gleich als Mittel der merkantilistischen Handelspolitik verwendet und von den Tudors und Stuarts gleich als Staatsanstalt genützt wird, soll in folgendem gezeigt werden. Dies bewirkt, dass die übrigen Kommunalverbände, die nicht Städte sind,

also nicht jene Verwendung finden, auch ihre juristische Ausbildung im Sinne einer **§ 7.** Korporation nicht finden, sondern auf der Stufe bleiben, welche sie im Ausgange des Mittelalters eingenommen haben, auf den Standpunkt der „Communa“ — der Pflichtgenossenschaft. Es gilt dies für Grafschaft und Hundertschaft ebenso wie für Kirchspiel und Staat. Dies nachzuweisen ist der Zweck der Ausführungen im folgenden Abschnitte. Hier nur noch einiges über die englische Rechtstheorie dieser mittelalterlichen Verbände.

II. Die juristische Bezeichnung für diese Pflichtgenossenschaften ist im Mittelalter „communa“, „commune“, „communaltie“. Seit Madox (a. a. O.) und Merewether & Stephen (a. a. O.) ist nun erwiesen, dass wir es hier mit Verbänden zu tun haben, die niemals Korporationen waren und es auch gegenwärtig nicht sind. In England hat eben die starke Kraft der Frankpledge oder Gesamtbürgschaft, ihre Verwendung in den Händen der Normannenkönige und ersten Plantagenets zur Ausbildung von Pflichtgenossenschaften geführt, die keine Rechte, wohl aber Pflichten und zwar Kollektivpflichten, hatten. Lastenverbände würde der moderne Jurist sagen. Mereweth & Stephen fassen diese Theorie in folgende prägnante Worte zusammen: We have already seen, by the instances quoted from Madox, (l. c. „firma burgi“ cap. V), that the doctrine, which authorizes the proceeding in this manner against aggregate bodies of counties, hundreds . . . wapentakes, cities, boroughs, was fully recognised, not withstanding they were not incorporated — and therefore in this case we find the practice referred to generally and without any particular remark or any doubt or explanation accompanying it . . . . . This could not have been the case if it had been any new of particular doctrine . . . to Corporations; but it was the practical doctrine, which necessarily resulted from the recognition of the liability of aggregate bodies, and which we find occurring in the earliest periods of our law.“

An dieser juristischen Auffassung hat aber die Zeit gar nichts geändert, wie wir noch weiter unten sehen werden. Die Mehrzahl der englischen Kommunalverbände sind heute selbst „bodies non corporate“, wie die juristische Terminologie lautet. Diese mittelalterlichen „Communae“, die Pflichtgenossenschaften sind demnach keine Korporationen.

Aber nicht einmal die englischen Städte sind es, das ganze Mittelalter hindurch bis zu seinem Ausgange. Ihre Verbandsqualität wird juristisch nur wichtig, wenn sie wegen der ihnen eingeräumten Privilegien und ihrer schlechten Ausübung zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie die ihnen übertragenen „firma burgi“ (d. i. die Pachtsumme für die Erhebung der königl. Gefälle in der Stadt) nicht pünktlich bezahlen. Sonst kümmert sich der Staat um diese Privilegien nicht, am wenigsten anerkennt er sie als subjektive Rechte. Denn wie oft werden diese „Rechte“ den Städten wieder entzogen (Pollock and Maitland history I. 652 f.). Also besten Falls ein Regalienbündel, das den Städten mit Charter verliehen wird, und das Bündel von Regalien nicht als subjektives Recht, sondern als objektive Rechtssetzung (Maitland, Township and Borough p. 24 ff.). Ein Blick auf die Charters der damaligen Zeit genügt, um uns davon zu überzeugen. Wird der Stadt eine eigene Gerichtsbarkeit, ein „Court leet“ verliehen, so wird festgestellt, wie viel Beisitzer dieser Gerichtshof haben, wie oft er im Jahre tagen, wie die Wahl der Beisitzer und des Vorsitzenden stattfinden müsse. Kurz, vor lauter Festlegungen und Vorschreibung der Regalienausübung bleibt vom „subjektiven“ Recht nicht der geringste Schein, alles dieser Art hat die objektive Rechtsnorm der Charter festgelegt und versperrt.

Am klarsten wird dies, wenn wir die mittelalterlichen Städte in England mit den

§ 7. gleichzeitigen in Frankreich, insbesondere der Normandie vergleichen. Durch die Untersuchungen von Giry[1]) und Glasson[2]) ist klargelegt, dass diese wirklich juristische Personen des Zivil- und Lehensrechts sind. Sie haben vor allem das charakteristische Merkmal solcher: das Recht der Selbstorganisation und der Autonomie ihrer Satzungen. Gerade das fehlt den englischen Städten. Nur London erhält als Vorzug vor andern Städten die Eigenschaft einer „Communa“ mit dem Rechte der Selbstorganisation im Jahre 1191. Aber wie wir jetzt durch die treffliche Untersuchung von Round (The Commune of London. 1899. p. 219—261) in der Lage sind, festzustellen, ist diese „Kommunenverleihung“ erfolgt nach dem Muster der Charter von Rouen in der Normandie.

Hier hatten die englischen Könige als Normannenherzoge ein Interesse, freieste Ausübung wirklicher Stadtrechte zu gewähren, denn die mächtigen normannischen Städte sollten ihnen, während sie ausser Landes waren, eine Stütze sein im Kampfe mit ihren Baronen und dem Könige von Frankreich, dem Oberlehnsherrn (Round a. a. O. p. 245). Diese Rücksicht brauchte in England nicht geübt zu werden, daher hier keine Autonomie, keine subjektiven Rechte der Städte. Sie sind vor dem Rechte gleich den andern Kommunalverbänden vorwiegend Pflichtgenossenschaften, passive Kommunalverbände.

Ja! wird wohl eingewendet werden — aber die Pflichtgenossenschaften müssen doch zu ihrer Lebensfähigkeit ein Vermögen haben, ein Grundeigentum und die Existenz eines solchen bedingt doch die Anerkennung der Stadt oder des Kommunalverbandes als juristische Person? Durch die Maitland'sche Forschung (Maitland Township and Borough a. a. O. p. 25) wissen wir nun, dass das Wirken des mittelalterlichen englischen Kommunalverbands für seine vorwiegend als Landwirtschaft zu bezeichnende Lebensbetätigung und für seine Verwaltungsfähigkeit von einem eigenartigen Automatismus und Realismus beherrscht war. Dadurch, dass alle Rechte und namentlich die Pflichten an den Grundstücken festhingen, ergab sich von selbst, durch kalkulatorische Berechnung, wie die sog. „Rechte“ des Gemeinwesens als Ganzes ausgeübt worden sind, wie die Aecker zu bestellen waren, wie insbesondere die Pflichten zu erfüllen waren, die kollektiv den Königen prästiert wurden. Diese Lasten- und Pflichtverbände funktionierten grösstenteils von selbst, denn alles war, sofern es rechtlich von Belang war, — durch mittelalterlichen „Realismus“, wie es Maitland nennt — als Realgerechtsame oder Reallast an dem einzelnen Grundstück festgelegt, und wo es nicht so festgelegt war, war eben dies das sicherste Zeichen, dass die betreffende Verbandstätigkeit dem Rechte, weil dem königlichen Geldsäckel gegenüber irrelevant, rein soziale Norm war (Maitland a. a. O. p. 51), welcher die königlichen Gerichte beinahe niemals Ohr liehen, — das Mittelalter hindurch. — Darin liegt eben der hervorragende Unterschied zwischen den kontinentalen, insbesondere den deutschen Genossenschaften und den englischen Kommunalverbänden des Mittelalters. Jene mochten bei der „Anarchie“ im Innern soweit Freiheit geniessen, dass sie sich einbilden konnten, ihre sozialen Normen seien wirklich Recht, — „Sozialrecht“, wie Gierke sagt. In England wurde ihnen dieser Gedanke nie gestattet; die starke Hand der ersten Plantagenets duldet eben kein „Sozialrecht“ neben dem staatlichen oder königlichen Recht. Was nicht letzteres war, war überhaupt für die Rechtsordnung eine „indifferente Zone“: gute Sitte, soziale Norm, nicht Rechtsnorm.

Die Lebensbetätigung des englischen Kommunalverbandes war also eine „auto-

1) Les établissements de Rouen 1883, Bibliothèque des hautes études to 55, p. 19 bis 23 und 26—40 (dazu insbes. Madox, firma Burgi p. 35, 154, 165).
2) Histoire du droit de la France to V, p. 36—44.

matic selfadjusting scheme of common rights and duties". Oder wie Maitland §7. noch treffender sagt (p. 36 Township and Borough): „thecommunity was too automatic to be autonomous". „Der Kommunalverband war zu automatisch, um autonom zu sein". Erst als am Ende des Mittelalters die englischen Städte sich ihres Eigentums bewusst zu werden begannen, weil seit Richard II. (am Ausgange des 14. Jahrh.) gegen sie die Verbote der „toten Hand" ebenso Platz greifen sollten wie bei dem Kircheneigentum, begannen sie den Korporationscharakter zu erlangen. Doch davon in einem folgenden Abschnitte. Hier genügt es dies bloss festzustellen und zu bemerken, dass bei den übrigen Kommunalverbänden: der Grafschaft, der Hundertschaft und den Landgemeinden, diese Entwicklungsmomente nicht zutrafen, die zum Korporationscharakter drängten. Diese kamen mit ihrem „Automatismus" vollkommen aus. Ward das Zuschreiben von Verbands-Eigentum notwendig, so wurde es „Treuhändern, trusts", als welche Grafschaftsorgane, Friedensrichter oder ihr Clerk, bezw. Landgemeindeorgane, die Kirchspielaufseher („churchwarden", oder „overseers of the poor") fungierten, zugeschrieben. Und mit diesem „Automatismus" und den „trusts" sind die englischen Kommunalverbände fortgetrottet bis in das 19. Jahrhundert, bis 1888, sogar bis heute. Davon noch weiter unten.

Wie zäh aber der alte Pflichtgenossenschaftscharakter sich noch heute erhalten hat, mag an folgenden drei typischen Rechtssätzen gemessen werden, welche bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts gegolten haben, ja z. T. noch heute gelten.

1. Für die vom Sheriff mit dem Grafschaftsgerichte geübte Jurisdiktion (in Zivilsachen bis zu 40 S.) haftete die Grafschaft noch zu Anfang des 19. Jahrh. pro falso judicio (Blackstone III. p. 34). Im Jahre 1846 wurden die alten County courts durch die modernen, und die freecholders und Sheriffs als Richter durch den Einzelrichter mit Jury ersetzt (Renton a. a. O. vol. 3 p. 528).

2. Bis 1886 (zu Riot Damages Act) bestand die alte Haftpflicht der ganzen Hundertschaft für Sachschaden, den aufrührerische Personen anderen, innerhalb der Hundertschaft zugefügt hatten (Renton, 6. p. 253).

3. Die Einwohner eines Kirchspiels sind auch heute noch durch das gegen den ganzen Verband gerichtete Urteil gebunden. Mit a. W. die subjektive Rechtskraft des Urteils erstreckt sich in England auch ohne weiteres auf die Kirchspielangehörigen (Mendelssohn, Grenzen der Rechtskraft, Leipzig 1900, p. 248). Desgleichen haben in Prozessen des Kirchspiels die Verbandsangehörigen nach demselben Prinzip das Recht der Zeugnisverweigerung, können aber auch für den Verband als Prozessparteien die Prozessintervention auf sich nehmen (Mendelsohn a. a. O.).

Die englische Korporationstheorie. §8.

„Ad hoc quod aliqua Civitas, seu Burgus Majorem, creare vel Communitatem habere possit oportet, quod illa potestas a concessione Regia procedat."
Placita Quo Warranto Edw. III p. 18.

I. Das Mittelalter. Wir sahen im vorhergehenden: der grössere Teil des Mittelalters kennt keine weltliche Korporation. Die Stadt ist Inhaberin von Freiheiten, Franchises. Aber über denselben schwebt das Dämmerlicht des Mittelalters. Sie waren eher Satzungen objektiven Rechts, als dass sie der Stadt Korporationseigenschaft verliehen hätten. Mit dem Ausgang des Mittelalters, als die Gebundenheit des Grundeigentums aufhörte und dieses dem Verkehre zugänglich wurde, als die Freizügigkeit immer mehr wuchs und als der Handel aufzublühen begann und mit ihm das

§ 8. englische Gildewesen, änderte sich jedoch dies, wie wir alsbald sehen sollen. Diese ökonomischen Verhältnisse entwickelten sich schon am Schlusse des Mittelalters (im 14. Jahrhundert) und damit sind auch die Keime zur Entstehung der Korporationstheorie gelegt. An folgenden Punkten mögen wir dies erkennen[1]).

Die wachsende Freizügigkeit im Lande führte zur Aufstellung von Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts in der Stadtgemeinde. Vorbildlich für die Aufstellung solcher waren wohl die in einem Dritteil der damaligen englischen Städte bestehenden Handelsgilden, welche als Stadtanstalten die Beaufsichtigung des Handels führten[2]). Diese hatten Voraussetzungen für die Erlangung der Mitgliedeigenschaft aufgestellt. Als im 14. Jahrhundert das Gildenregime meist mit dem Stadtregime zu verschmelzen begann, als damals insbesondere der Grundsatz aufgestellt wurde[3]), dass zur Erlangung des Stadtrechts Unterkunft in einer Gilde Voraussetzung wäre, da begann man natürlich auch die Voraussetzung für die Erlangung der Stadtbürgerschaft allgemein aufzustellen. Damit wurde sich das Stadtvolk allmählich bewusst, was für beneidenswerte „Freiheiten“ es vor der Nichtbürgerschaft geniessen dürfe. Diese Stadtfreiheiten wurden in ihrer Gesamtheit gewertet, weil sie nur dem Stadtvolke zukamen, Fremde davon ausgeschlossen waren. Vergebung an die Stadt konnte nun nicht mehr vorgenommen werden mit der Klausel: an die „Männer von Norwich und ihre Rechtsnachfolger oder Erben“. Dies hatte früher bei der Gebundenheit der Lebensverhältnisse einen Sinn. Da war man mit einer solchen Formel auch sicher gewesen, alle Stadtbürger zu umfassen, die es seit alters her waren und ihre Erben. Die Identität der Bürgerfamilien, die Identität der Stadt als Geschenknehmer waren garantiert. Nun aber, da auch Fremde in den Stadtverband aufgenommen wurden, und auch die Söhne von Stadtbürgern selbständig und für sich die Bürgereigenschaft mitunter zu Lebzeiten ihres Vaters erlangen konnten, mitunter nach dem Tode ihres Vaters noch besonders erlangen mussten, weil die Voraussetzungen der Stadtbürgerschaft sich von dem privaten Erbgang nunmehr loszulösen begannen[4]), da genügte jene Vergebungsformel nicht mehr. Sie musste durch eine Formel ersetzt werden, wo die Verbandseinheit losgelöst von ihren einzelnen Angehörigen deutlich zum Vorschein kam, die universitas sich scharf von den singuli abhob. Nahe lag da der Gedanke eines Vergleichs mit den Mönch- und Ritterorden, die auch ihre Privilegien hatten, wo die Mitgliedschaft mit ihren besonderen Voraussetzungen für den einzelnen von Bedeutung wurde, weil sie ihm den Genuss jener Privilegien verhiess. Wurden nun diese Orden vom Recht — wenngleich nur vom kanonischen — als juristische Personen, als Korporationen angesehen, dann liess sich ein Uebergang dieses Gedankens auf die Städte nicht länger zurückhalten.

Auch die Bedürfnisse des wachsenden Grundeigentumverkehrs verlangten dies. Die Stadt nahm Veräusserung ihres Grundeigentums vor oder erhielt solches. Bis in die Zeit Eduard III. hatten die Richter fortwährend mit Rechtshändeln und Streitigkeiten aus solchen Veräusserungen zu tun, wo bald die Stadt als Veräusserer sich gerne ihrer Veräusserungsverpflichtung dadurch entledigen wollte, dass nicht alle ihre Bürger zugestimmt hätten: oder umgekehrt der an die Stadt Veräussernde zur Einwendung griff, die Veräusserung wäre rechtsunwirksam, so z. B. der Bischof von

---

1) S. darüber auch Pollock und Maitland I, p. 667 ff.

2) Gross. Gild Merchant I, p. 22.

3) S. Ashley, engl. Wirtschaftsgeschichte, deutsch von Oppenheim, 2 Bde. 1896, p. 23.

4) S. Pollock und Maitland I, p. 671.

Oxford gegen die Stadt Tettysworth [1]). Namentlich die erstere Rücksicht, wenn die „Männer der Stadt X. oder Y.“ Vergabung machten, wodurch sollten sie gebunden erscheinen? Sollte man im Interesse der Rechtsicherheit noch dulden, dass z. B., wie dies wirklich mit Eduard I. 1293 geschehen, die Bürger der Stadt Toddington die Gültigkeit einer Vergabung von Grundeigentum bestritten, weil einige unter ihnen minderjährig waren [2])? Die Gerichtspraxis unterstützte demnach das Streben der Städte nach Erlangung eines Stadtsiegels. Dieses sollte — das war die damalige Rechtsauffassung — den Organbegriff der Stadt ersetzen. Wäre das Stadtsiegel einmal auf eine von der Stadt ausgehende Urkunde beigedrückt, dann wäre die Frage überflüssig, ob die Veräusserung von der richtigen Autorität gemacht wurde. (S. auch Fishwick, History of the Parish of Preston 1900. p. 21. anno 1230 und 1250: „lands in Preston were granted to Master William de Kirkhem“ „with the common assent of the whole town, the burgesses confirming the same by affixing the common seal of the town“.) So ersetzte das Siegel den Organbegriff und damit die Korporationseigenschaft der Stadt. Aber nur vorläufig! Man war diesem letzteren Ziele durch die Bedürfnisse der Verkehrspraxis doch näher gerückt.

§ 8.

Aber diese verlangte nunmehr den Ausweis von Eigentümerqualität bei der die Rechtsveräusserung vornehmenden Stadt. Bei der Grafschaft, Hundertschaft, Landgemeinde lagen die Verhältnisse ganz anders. Die Angehörigen dieser Kommunalverbände waren durch die Lage ihres Grundeigentums gewissermassen in die Verhältnisse hineingeboren. Die Mitgliedeigenschaft wird nicht erst erworben, man hat sie, ehe man sich dessen versieht. Sie ist eine Last, kein zu erstrebendes Privileg. Sie verpflichtet zu so und sovielen Staatsdiensten. Anders die Stadtbürger; diese erfreuen sich bedeutenden Schutzes, erwerben Privilegien, insbesondere die Freiheit z. B. wie die Bürger von Norwich, von jeglichen Umzugsgeldern, wohin sie auch ziehen mögen, Freiheit von allen Binnenzöllen, die die eine oder andere Stadt im Interesse ihres aufblühenden Handels erhebt. Das sind wertvolle Privilegien, das ist Eigentum, und zwar Eigentum nur der „Bürger von Norwich“. Soll aber dieses Eigentum gegen eine andere Person, oder aber gegen ein anderes städtisches Gemeinwesen, das sich über jenes vom König gewährte gerne hinwegsetzen möchte, gewahrt werden, dann erhebt sich die Frage, wem steht jenes Privilegium zu, wer hat das Eigentum daran. Kurz überall, wohin man im 14. Jahrhundert blickt, erhebt sich gegen die freien und wirtschaftlichen Aufschwung nehmende Stadt die Frage, wer hat das Stadteigentum, wer ist Eigentümer der Stadtprivilegien? So werden die Gerichte auf Schritt und Tritt vor die Frage gedrängt, ist die Stadt Korporation oder ist sie es nicht?

Die Richter in der Zeit Eduard II. und Eduard III., erfüllt von den oben geschilderten Verkehrsbedürfnissen, machen förmlich einen Eiertanz um die Korporationstheorie herum. Folgende Beispiele mögen dies belegen. 1310 [3]) hatte der Bischof von Norwich, der zugleich Lord der Stadt Lynn war, die Bürger derselben an ihre Rechtspflicht gemahnt, Montag nach St. Michael in seinem Gericht zu erscheinen, um einen unter ihnen zum Stadtprovost zu wählen, der die Gefälle des Bischofs im Stadtgebiete zu erheben hätte. Da sie dieser Pflicht nicht nachkommen, pfändet der Bischof zwei Männer derselben. Die Gepfändeten beschweren sich vor dem Reichsrichter und machen geltend, dass nicht sie, sondern die ganze Stadt „by distress“ exequiert werden müsste. Der Richter Herle findet sich sofort in diesen Gedankengang und sagt: „Non est simile, que cest un custume (nämlich jene Rechtspflicht) regard a chescune persone

1) S. Madox, firma burgi p. 41, Note k.
2) Cit. bei Pollock und Maitland I, p. 620 f.
3) S. Yearbook Ed. II, fol. 102.

§ 8. separate mes ceste custume a une cominalte come a un corps."

In einen Streit der Stadt Gross-Yarmouth gegen Klein-Yarmouth finden wir die Worte[1]: „Et predicti Burgenses de Magna Y. dicunt quod homines de parva Y. audiri non debent pro eo quod non sunt de aliqua communitate, nec commune sigillum habent, nec aliquod jus in personis affirmant."

Noch deutlicher in den Jahrbüchern Eduard III.[2]). Die Gilde der Weissweber in London macht liegendes Gut aus einem Vermächtnis ansprüchig, das der König kraft Heimfallsrecht für sich verlangt. Die Reichsrichter versagen der Gilde die Korporationseigenschaft, erkennen sie, aber allerdings bloss nebenher, der City von London mit den Worten zu: „La cominaltie de Londre que est perpetuell et d'antiquity, que est un gros etc. la City est perpetuel etc." „le . . . Comminaltie de la City est un gros et un corps de purchacer franktenements" etc.[3]).

Aber man traute der Sache nicht recht. Richter Thorpe sagt im Jahre 1348 (Yearbook fol. 100 b): Ein „writ of tresspass" kann gegen eine „Comminaltie" nicht gerichtet werden, denn die Personen in einem solchen Schreiben müssten genau mit Namen genannt werden. Daher sollten die einzelnen Angehörige der „Comminaltie" selbst Namen genannt werden, nicht aber die „Comminaltie".

Nicht als ob man damals die Strafbarkeit eines Verbandes bezweifelt hätte. Man war ja an den Gesichtspunkt bei allen Pflichtgenossenschaften durch die Art, wie sie der König strafte, gewöhnt worden. Ja sogar für schuldbare Handlungen des Mayor wird eine Stadt zur zivilrechtlichen Verantwortung gezogen[4]). Aber es schwebt ein Zwielicht über dem Fall. Ob Korporation oder Nichtkorporation? Jedenfalls wird behauptet, dass die commonalty ihren Mayor als common officer habe, der seine schuldbare Handlung zum allgemeinen Besten vorgenommen, daher die Stadt einstehen müsste: („that the common officer of the defendants did this for their common benefit; and that it was easonable that all the town should answer for him"[5]).

II. Die Renaissance. Der Grund, der zur formaljuristischen Anerkennung des Korporationsbegriffs in England führt, sind vorwiegend die gesetzlichen Verbote gegen die tote Hand, die „statutes of mortmain". Die Veräusserung von Gut an die mittelalterlichen geistlichen Korporationen, Klöster etc. wurde seit jeher von den Königen und den Lords mit scheelen Augen angesehen. Denn durch solche Vergabungen verloren König und Lords die sog. lehensrechtlichen Gefälle, insbesondere den Heimfall, die Obervormundschaft (wardship) u. a. m.. Daher sehen wir schon seit der Zeit Edward I. die Gesetzgebung eifrig mit dieser Frage beschäftigt. Schon die Magna Charta in der Form Heinrichs III. (9 H. 3 c. 36), dann das Gesetz 7 Ed. I. c. 13 betitelt „de Viris religiosis" (Westminster II.) und insbesondere das Richard II. (15 Rich. II c. s.) verbot die Veränsserung von liegenden Gütern an geistliche Korporationen, ohne Lizenz des Königs.

Als der Grundeigentumsverkehr der Städte, wie wir oben gesehen haben, am Ausgange des Mittelalters immer lebhafter wurde, war es nur natürlich, dass das Verbot gegen die „Tote Hand" auch auf die Städte ausgedehnt wurde. Dies besorgte das vorhin genannte Statut 15 Rich. II. c. 5, welches jenes Verbot auch an die Adresse der „Majors, baillifs and common of cities, boroughs and other towns which have

1) Cit. bei Gross Gild Merchant I, p. 94.
2) Liber Assissarum 62, 19 Ed. III.; Yearbook Ed. III, fol. 36.
3) Lib. Assissarum fol. 321, 49 Ed. III und fol. 100, 22 Ed. III.
4) S. auch 1374 Lincoln v. Derby, 4. Yearbook Ed. III, fol. 17 b.
5) Merewether and Stephens II, p. 695.

a perpetual comunalty („perpetuel commune" — man merke auf die ungelenke Umschreibung des Korporationsbegriffes!) richtete. Daher sind seit dem 15. Jahrhundert die Städte eifrig bemüht, besondere Charters vom Könige, die sog. Inkorporationscharten, zu erlangen, welche den Erwerb von Grund und Boden in der Form gestatten sollten, dass die betreffende Stadt als eine Korporation für diese Zwecke auftrete. So petitionieren im Jahre 1411 (13 H. 4) die Bürger von Plymouth, dass sie alljährlich einen Major sich erwählen und dass sie eine Korporation würden zum Erwerbe von Grundstücken ohne königliche Lizenz. „Et qu'ils, lour heirs et lour successours soient un Corps corporat pur purchacer franc tenement a terme de vie, ou en fee, sans licence roial". Zwar wurde damals diesem Begehren nicht willfahrt, aber es zeigt uns zur Genüge, worauf es ankam: auf die Umgehung der königlichen Lizenz zum Grundeigentumserwerb. Diese wird suppliert durch die Verleihung der Korporationsqualität an die Stadt. Dadurch wird noch mehr jener Satz gefestigt, den die Placita Quo Waranto seit Eduard III. als Regel aufstellte, der seit dieser Zeit ein Eckstein der englischen Korporationstheorie geworden ist und den wir als Motto an die Spitze dieses Paragraphen gestellt haben: dass keine Korporation ohne königliche Ermächtigung geschaffen werden konnte[1]), oder wie die Richter Heinrich VI.[2]) diese Sache umschrieben: all the liberties ad franchises of England were in the crown, and derived from the crown."

§ 8.

Dies ist die eine Wurzel der formaljuristischen Aenderung des Korporationsbegriffes und seiner Anwendung auf die Städte. Die andere liegt in dem Zusammenhang der englischen Gilde mit der Stadt. Schon dem frühesten Mittelalter ist das Privileg der Gildenverleihung an eine Stadt geläufig. Diese hatte ihre Gilde zur Beaufsichtigung des städtischen Handels (habet gildam suam), gerade so, wie sie ihre „firma burgi" u. a. Privilegien vom König erhielt. Im Laufe des 14. und 15. Jahrhunderts verschmolz die Gildenorganisation mit der Stadtorganisation in manchen Städten, in anderen aber wurden neue Gilden mit vorwiegend religiösem Grundcharakter gebildet. Ausser den Handelsinteressen sollten bei diesen auch gemeinsame religiöse Uebungen den Zusammenhang der Mitglieder untereinander erhalten[3]). Diese religiösen Gilden hatten ein bedeutendes Eigenvermögen, und nun musste man zu der Frage Stellung nehmen, wie weit das gesetzliche Verbot der „toten Hand" auf sie Anwendung fände, ferner wie sie ihr Vermögen als von dem Stadtvermögen unabhängig erhalten könnten. Unter Heinrich VIII. werden sie insbesondere durch die Frage bedrängt, inwiefern von ihrem Gesamtvermögen das für religiöse Zwecke bestimmte abzutrennen sei, damit nicht das Ganze der unter Heinrich VIII. in Schwung gekommenen Konfiskation geistlicher Güter anheimfalle. So bemühen sie sich schon frühzeitig, früher als die Städte um Inkorporationscharten. Wir finden, dass solche gewährt wurden an Londoner Zünfte[4]): 1408 der Schneiderzunft, 1411 den Schnittwarenhändlern, 1428 den Gewürzkrämern, 1438 den Tuchhändlern. Die Sache scheint sich seit der Zeit immer mehr verbreitet zu haben, denn ein Statut aus dem Jahre 1436 (15 H. VI. c. 6) spricht, 3 Jahre vor der ersten formellen Inkorporation einer Stadt, von den inkorporierten Kompanien („incorporated companies"), welche in verschiedenen Teilen des

---

1) Rot. Parl. III, 663. Anderes Beispiel cit. bei Gross I, p. 95 Note.

2) Die Ausnahme der Schaffung von Korporationen durch Verjährung, (by prescription) ist heute beinahe ohne jede Bedeutung, wird übrigens auch auf „stillschweigenden" königl. Konsens zurückgeführt. (S. Renton 3, p. 437.)

3) 1429, 7. Yearbook H. VI, fol. 18 B. cit. bei Stephens and Merewether II, p. 925.

4) S. z. folg. Ashley II, p. 138 ff.

§ 8. Königreichs vorhanden wären [1]).

Erwägt man nun, dass in vielen Städten Englands die Gilde schon damals mit der Stadt so sehr verwachsen war, dass Stadt- and Gildenorganisation entweder ganz identisch waren oder zum mindesten aus demselben Personenkreis entnommen wurden, so wird man begreifen, dass die Inkorporation der Gilden notwendig die der Städte beeinflussen musste [2]). So finden wir denn auch in dieser Zeit die erste formelle Inkorporation einer Stadt. Es ist die Verleihung einer Inkorporationscharter an die Stadt Kingston upon Hull 1439 (18 H. VI), welche zur Korporation erhoben wird mit den Worten: . . . . „that the town should be for ever [3]) incorporated of a mayor and burgesses. That the mayor burgesses, and their successors, mayors and burgesses of the town so incorporated, should be one perpetual corporate commonalty in deed and name, by the name of „The mayor and burgesses of the sad town", and should have perpetual succession. That the mayor and burgesses and their successors, by the same name, should be persons able in law to sue and defend all manner of pleas suits, plaints demand, and actions, real, personal, and mixed, moved or to be moved in whatsoever courts of the king, his heirs or of others whomsoever etc. That in the same they should be able to plead and be unpleaded, answer and be answered. Aus dieser schwerfälligen Umschreibung der Korporationsqualität mögen wir ersehen, wie wenig abgerundete Bedeutung derselben von der Rechtstheorie beigelegt wurde, da jede Befugnis der Korporation noch besonders in die Charte aufgenommen und zum Ausdruck gebracht wurde.

Freilich der Korporationsbegriff ist nunmehr da, aber wie viel fehlt noch zu einer abgerundeten Korporations *theorie*! Nur stossweise rückt sie vorwärts seit Heinrich VI., unter jedem König nur ein Stückchen. Unsere Zeit, die Zeit der Renaissance bis Heinrich VIII. — diesen mit eingeschlossen — ringt mit der Herausbildung des *Organbegriffs* und dem Unterschiede zwischen den *Handlungen der Korporation* als solcher und den ihrer *einzelnen Mitglieder*; Fragen, die mit einander eng zusammenhängen.

Vor allem die letztere: der Unterschied zwischen den Handlungen der Korporation und denen ihrer einzelnen Mitglieder erscheint wenigstens für weltliche Korporationen nicht ganz zum Durchbruch gekommen zu sein. In einem Rechtsfalle [4]) gegen die Stadt Norwich und gegen einen gewissen J. Jabe verlangte der Kläger Freiheit von Stadtzöllen, wegen deren er von den genannten Beklagten gepfändet worden sei. Der Einwand wird nun geltend gemacht, dass es nicht angehe, die Stadt Norwich und daneben einen ihrer Angehörigen wegen ein und derselben Handlung zur Verantwortung zu ziehen. Der grössere Teil der Richter schlägt sich auf die Seite dieser Ansicht, die von dem Richter Martin besonders vertreten wird. Sonst würde der verklagte J. Jabe 2mal verurteilt werden, einmal als Mitglied der Gemeinschaft, sodann in eigener Person. Die vom Korporationsbegriff mehr durchdrungene Ansicht wird von dem Richter Paston — der durch die „Paston letters" wohlbekannten Familie angehörig — vorgetragen: „Mir scheint die Klage richtig angebracht, denn vielleicht ist der genannte Jabe aus einem anderen Titel als die Stadt zur Erhebung der Zölle berechtigt" („for if-there were but ten persons in the commonalty and they took the goods *by other title than by rea-*

1) S. *Ashley* II, p. 83 f. Andere Verleihungen: 8 H. 6, den Mercers. von Yorkshire. 11 H. 6 den Fischändlern von London. 15 H. 6 den vinters von London. 16 H. 6 den Bierbrauern. S. Rechtsfälle citiert bei *Merewether* and *Stephens* II, p. 840 f.

2) *Merewether* and *Stephens* II, p. 839.

3) *Gross* I, p. 98 f.

4) *Merewether* and *Stephens* II, p. 861.

son of their corporation it is proper to bring the writ agains thein by their § 8. own names").

Ein andermal [1]) wird die Stadt J., vertreten durch ihren Vorstand, und ein gewisser A., der Stadtangehöriger ist, wegen Besitzstörung (tresspass) verklagt. Wieder vertritt Paston allein die Ansicht, dass die Handlung der Stadt von der des einzelnen verschieden sei: „If the baillif of the commonalty come and one of the commonalty, to do an act contrary to law an action lies agains the communalty and agains him who did the tresspass . . ."

Am klarsten wird diese fehlende Unterscheidung namentlich bei der Frage, ob die von einem Organ namens der Korporation vorgenommene Vergabung zulässig sei. Die Richter unter Heinrich VI. vertreten die Möglichkeit, die Heinrichs VIII. geben sie für geistliche Korporationen zu [2]), für weltliche jedoch nicht. Denn, sagt der Richter Brooke — einer der erleuchtetsten Juristen seiner Zeit — es bestehe ein Unterschied zwischen geistlichen und weltlichen Personen. „Car le Corps spiritual est corps de mort personnes in ley et ont un teste s. labbe (d. h. sie haben — während ihre Mitglieder als „tot" vor dem Rechte gelten, ein Organ, den Abt.) Mes corporations temporel in aggregation de divers persons queux conjunctim font le corps politikce et chascun chose que ascun corps politicke fait est le act del teste (des Organs!) et de touts." Sehr nahe kommt in einem Rechtsfall 2 Yearbook H. VII. 1487 fol. 11 Mich. Term. der Richter Vavisour dem Organbegriff, wenn er sagt: „When an obligation is made by a body politic the body only should be charged, as mayor and commonalty. For if the mayor be deposed, or his authority expire then he shall not be charged for he is severed from the body politic and cannot be charged except with the body. Aber alle andern Richter widersprechen dieser Auffassung.

So verschwommen ist also der Organisationsbegriff selbst in der Zeit Heinrichs VII. und VIII. Daher wird auch erklärt [3]), dass, selbst wenn einer Stadt die Jurisdiction durch ihren Baillif (Stadtrichter) in gewissen Angelegenheiten zustehe und wenn dieser letztere innerhalb seines Kompetenzkreises, d. i. der Stadt, verklagt würde, diese Klage unzulässig sei, „because the plaintiff cannot be his own judge". So wenig war noch die Erkenntnis des Organbegriffs damals fortgeschritten.

Trotzdem lag das Bedürfnis dazu vor. Dies ergibt ein Rechtsfall (Yearbook 7. Hein. VI. fol. 43 und M. & St. II. p. 918), wo gegen einen Stadtvertreter der Einwand geltend gemacht wird, er sei nicht von der Stadt, sondern nur von einem Stadtangehörigen bestellt worden. Dies sei unzulässig: „That he who appointed the common attorney was one of the same commonalty; which is a thing corporate, not several". Man fühlt also die Notwendigkeit eines Organbegriffes, aber man hilft sich nicht durch Schaffung des Organbegriffes, sondern durch Umwege. Einen haben wir schon oben kennen gelernt. Es ist die Schaffung eines Siegels der Stadt und daher die Bedeutung desselben als Zeichen, dass die Stadt

---

1) 1429, 7. Yearbook H. 6, fol. 1. Die Rechtsfälle bei Merewether and Stephens II, p. 924 ff.

2) 7. Yearbook H. VI. 1431, fol. 36 B Mich. Term. Unter Heinr. V. musste der Kommunalverband, wenn er Kommunalangehörige verklagte, dies vor der Chancery tun, da das common law keinen Rechtsschutz gab. S. Calendars of the Proceedings in Chancery a. a. O. vol. II (temp. H. 5) p. VIII: „And for this that the aforesaid, Walter, William, Richard Decker . . . are of the commonalty of the town aforesaid (es handelt sich um die Stadt Plymton Earls in der Grafschaft Devon), in which case action is not given at common law against them".

3) 11. Yearbook 13 H. VII, p. 12.

§ 8. selbst gehandelt hat. Daher der Ausdruck „teste“ für Organ damals üblich. Daher auch die grosse Sorgfalt, die der Bewahrung des Siegels zugewendet wird, daher die grosse Verlegenheit, wenn der Siegelbewahrer mit dem Siegel durchbrennt und die Korporation verpflichtet (Yearbook 8 Hein. VI. 1456. fol. 17b). Daher der noch spät im 18. Jahrhundert als Dogma von Blackstone vorgetragene Satz, dass ein Essentiale der Korporationsqualität die Innehabung eines Siegels sei, zu einer Zeit, als der Organbegriff doch schon ausgebildet war.

Der andere Umweg, der über den Mangel des Organbegriffs hinweghelfen sollte, war der Name der Korporation, der gebot, sich direkt an die Worte der Inkorporationscharte zu halten. War hier die Stadt inkorporiert, durch „Mayor und Commons“, so war es nach der Ansicht der Juristen bis in die Zeit Elisabeths unzulässig, dass die Korporation bloss durch den Mayor oder bloss durch die Commons verpflichtet oder verklagt werden konnte. Jede so erhobene Klage galt damals als ungültig. Es erfolgte dann die Abweisung der Klage wegen „misnomer“ (S. M. & St. II. p. 1020 ff.). Dieses Festhalten an dem Namen, dieser Formalismus hat sich aber, trotzdem er heute überflüssig ist, noch insofern erhalten, als man von einer Inkorporation „by the name of . . .“ — hier werden die Organe genannt, die zusammen handeln müssen — spricht, und noch von Blackstone wird der Name ebenfalls als Essentiale der Korporationsqualität angesehen. Soll auch ein anderer Name zulässig sein, dann muss er durch Verjährung erworben sein, d. h. es muss eine Incorporation by praescription vorliegen. In der Entstehung jenes „Formalismus des Namens“ haben wir aber einen Versuch zu sehen, ein Surrogat für den fehlenden Organbegriff zu finden[1]).

III. Die Neuzeit. Während nun die vergangene Periode als Ergebnis die Einführung des Korporationsbegriffes sowie den Grundsatz gezeitigt hat, dass jede Korporation eine Schöpfung des Königs sein müsse, ist in dieser Periode die zweite Säule des englischen Korporationsrechts entstanden, dass nämlich keine Korporation über die ihr in der königlichen Charte gesetzten Befugnisse hinausgehen dürfe, kurz, der überwiegende Anstaltscharakter der englischen „Corporation“. Während auf dem Kontinent die Korporation alles das tun kann, was ihr nicht durch das Recht untersagt ist, kann sie in England nur das tun, was ihr ausdrücklich durch Charter gestattet ist. Dies ist auch die heute in England herrschende sog. doctrine ultra vires. Ihre Geschichte reicht bis in die Zeit der Tudors zurück, als diese nämlich seit dem 16. Jahrhundert eine merkantilistische Politik im eigentlichen Sinne zu treiben unternahmen. Dieser merkantilistischen Politik diente aber der neu entstandene Korporationsbegriff und wurde deshalb zur Anstalt, die nur das zu tun hatte, was zur Erfüllung der merkantilistischen Pläne des Königs nötig war. Davon wurden die Städte ebenso ergriffen, wie die Zünfte und Gilden und die späteren Handelskompagnien; sie werden alle aus Korporationen Anstalten „for the good rule and government“, so dass selbst heutzutage noch die Kreierung jeder Korporation „for the good rule and government“ gilt (Blackstone I. p. 470).

Wir wollen nun diesen Entwicklungsprozess bis auf die Gegenwart verfolgen, dabei aber unterscheiden zwischen dem wirtschaftspolitischen Hintergrund, der der Korporationstheorie eine neue Anregung gab, — dies unter der Rubrik Gesetzgebung — und dem, was Gerichtspraxis und Rechtstheorie an dem Korporationsbegriff zu bessern und zu bösern versuchten.

1) Die Gesetzgebung. Im 16. Jahrhundert begann das englische Städtewesen

1) 7. Yearbook H. 6 anno 1429 vergl. fol. 18b.

zu verfallen (Ashley II. p. 42 ff.)[1]). Die Geschlossenheit der selbständigen Städtewirtschaft begann einer Nationalwirtschaft zu weichen. Man verlangte Freizügigkeit unter den Städten, in welchen die verschiedenen Stadtprivilegien hinderlich waren. Wo dies nicht durch königliche Freibriefe, wie dies meistens der Fall, zu erlangen war, da setzten intermunicipale Verträge ein. Die Beherrschung und Ueberwachung der Zunft durch das Stadtregiment begann wirkungsloser zu werden, da sich neben den Zünften eine Hausindustrie breit zu machen begann. Selbst die Ueberwachung der Lebensmittel und des Handels mit ihnen, eine wesentliche Aufgabe des Stadtregiments, begann zu schwinden, da die Stadtgerichte immer schwächer wurden. Nicht selten waren Streitigkeiten der Zünfte mit dem Stadtregiment, wenngleich sie niemals zu Zunftrevolutionen im kontinentalen Sinne Anlass gaben (Gross I. p. 106 ff.). Dieser ganze Verfall der Stadtwirtschaft, eine notwendige Folge des Uebergangs zur National- oder Volkswirtschaft, äusserte sich in der Verfassungsform der Städte darin, dass die Stadtherrschaft in die Hände eines oligarchisch zusammengesetzten Stadtregiments (select body) kam, das sich durch Kooptation meist ergänzte. Viel hatte daran Schuld die wachsende Apathie in Bürgerkreisen und die Furcht vor Uebernahme der Mühen einbringenden Stadtämter, viel trug auch die Zunahme der Bevölkerung dazu bei. Dieses neue Stadtregiment missbrauchte aber nur gar zu oft seine Gewalt, insbesondere durch ungerechte Steueranschläge und schlechte Finanzwirtschaft, durch ständigen Hader mit den Zünften, wenn solche in der Stadt vorhanden waren u. a. m. Doch die Tudors waren nicht die Könige, die mit sich spassen liessen. Die Ausbildung der „select bodies" liessen sie sich gerne gefallen, weil sie ihnen ein Werkzeug für ihre nationale Wirtschaftspolitik, wie insbesondere für ihre Zentralisation schienen. Sie verliehen sogar Inkorporationscharten von dieser Art. Aber Uebergriffe dieser Stadtausschüsse liessen sie sich nicht gefallen. Das Privy Council, der Staatsrat, war das Organ, durch welches sie ihre Ueberwachung über die Stadtwirtschaft ausübten. Hier wurden die Mayors ernannt, hier die Statuten der Stadt bestätigt. So wurde die Stadtkorporation zur Staatsanstalt herabgedrückt.

§ 8.

Ein sprechender Beleg für die neue Stellung der Stadtkorporation ist folgender Vermerk in dem Protokolle des Privy Council unter Elisabeth (Acts of the Privy Council of England. New series ed. Dasent vol. IX. p. 199). Der Stadtrat von Lynn verlangt vom Privy Council die Neubestellung eines Mayors, weil der zuletzt gewählte „had lately been noted before them in the Star chamber for some undutifull misdemeanours in that town much to their slander". Und wie hier, so mengte sich das Privy Council resp. die Sternkammer in alle Fragen der Stadtverwaltung.

Dahin drängte aber auch die nationale und merkantilistische Wirtschaftspolitik der englischen Könige, insbesondere seit Elisabeth[2]). Wir hörten, dass in vielen eng-

1) Siehe die anschauliche Schilderung dieses Verfalles in W. Stafford's „3 Gespräche über die in der Bevölkerung verbreiteten „Klagen" 1581 in der treffl. Uebersetzung von E. Leser 1895 S. 18.

2) Die Theorie wird eben in der „Renaissance" trefflich auseinandergesetzt von dem berühmten Fortescue (8. Yearbook H. VI. fol. 9 M. Term.) und ist eifrig erörtert in einem Traktat, den wir hier in knappen Zügen vorführen möchten, weil er den Abschluss der damaligen Korporationstheorie klar wiedergiebt und in manchen Punkten sogar ihr voraneilt. Der Traktat führt den Titel „A treatise concerning corporations", stammt aus dem Anfange der Regierung Heinrich VIII. Das Manuskript desselben ist im britischen Museum mit der Pressmarke: Harl. S.S. 4717 versehen (fol. 9 ff.):

„A Treatise concerning corporations".

„The Master and fellows of a college being incorporated by the Kings letters patent without the tyme of memory by the name of Magister collegii sanctae Mariae Magdalenae in

§ 8. lischen Städten die Zünfte und Gilden Organisationen waren, wodurch die Stadt Gewerbe und Handel überwachte. Wollte man nun eine merkantilistische Wirtschaftspolitik inaugurieren, d. h. von Staatswegen Gewerbe, Handel und Industrie überwachen, dann musste man sagen, dass die Zünfte integrierender Bestandteil der Stadtgemeinde

---

alma academia Cantabrigii does by the name of Master of Magdalen colledge in Cambridge and the fellows of the same colledge make a lease of their landed tenements N. B. for terms of years and the same master and fellows by the right name of their corporation doe assure the same lands to C. D. in fee, question is, whether that C. D. may avoid this lease or no, for that it is not made by the right name of their corporation.

As touching the resolution of this case we are to to wit the rules and maximes of the law concerning the estate of corporations, that either may be objected to able or disable any act done by a corporation or a corporate body. And first it is a rule that who body of corporation is either natural or artificial. The natural body is subject and passible to all manner of infirmities as ..... death and such like things. But the artificial body where it be termed in the law, to be a body politic or a body corporate, That body I say is neither passible nor subject to any infirmity or unto death, and this artificial body also has his commencement either by charter from the king of this realm or by long continuance of prescription and therefore I will first touch the corporation that has his commencement by the only charter of the king, and that within years. The law is very clear, for it is a maxim that a corporation or body politic can neither lawfully vest nor release unto itself or out of itself, that it can neither give nor take any franctenement but by subsequent matter of record orally or by subsequent matter in writing etc. ... nor take any lease for years, liveries attornement or such like but by matter of record or by writing under seal. See this maxim agreed to be law in regno H. VII. fo. 9 a. 22 H. VII. p. 26. It is also a ..... rule that all lease and grant or devise made by a body politic, the same must persue, the nature of the capacity of the same body, or the grant is voyd. (Früheste Anerkennung der doctrine ultra vires!) So if a Mayor and communalty by their deed naming every men by his personel name and every several person using his several seals, do make lease for years or a release is voyd lease and release. The reason is for that there is used in the place of the body corporate their singular name belonging to their human or natural capacity. In like manner it is in all other places where the name of the corporate body is ommitted and the name of the natural body used and this is the case of the dean and chapter, provost and scholars et similia, and that the law is such see Marckham in 19 H VI. fol. 64. And so were the minds of Brian and Littleton in Ao. 5 E. IV. fol. 1 and like as a corporation cannot commence but by the only grant of the king, then so may not the corporation being once made change or alter either his name or form except it be by the king, for it is said... that a corporation cannot be divided into 2 corporations but only by the kings grant and likewise may the king only by his charter ... change and alter of a corporation. And if a corporation be made by the name of a communalty tantum, and after the king granted that they shall have Baillifs or where a corporation is made by the name of Baillifs and the king after changed by his charter the name of Baillif into the name of communalty all this changes and alterations are good by the law, for like us the king by his prerogative may lawfully make a new corporation then so may he by the same authority change or alter the same at pleasure.

And as to that that may be objected, whether surplusage in the name of the corporation may doe any hurt yea or no, to that I answer that if the surplusage doe not alter or confound the name, that then may be supported as the case is recorded in 2 Ed. IV. fol. 12 where ..... justice affirmed the law to be that if the right name of a corporation be magister and confratres of D. and in ... a deed the name of it is sette down magister and confratres qui socii de D. yet is the deed ... good in law for that words sui socii doe not confounde the name ....".

Man ersieht aus diesem Bruchteil des Traktats, dass es sich hier durch das strikte Festhalten am Erfordernis des Namens insbes. darum handelte, den Umgehungen der königl. Kreationsbefugnis von Korporationen vorzubeugen, und auf der andern Seite Konfusion in den Korporationsnamen zu verhüten, wodurch die zum Erwerb lieg. Güter nötige königl. Licenz in ihrer Wirksamkeit hätte beeinträchtigt werden können.

wären, und man wusste sie dann durch geschickte Inkorporationscharten zum Werkzeuge des Staats zu machen. So wurden jetzt eine ganze Reihe von Städten inkorporiert, nur um das Schwergewicht in der Verfassung auf ein Organ — namentlich den Mayor — zu legen, der vom Könige ernannt oder bestätigt wurde, und die Gerichtspraxis war willig genug zu erklären, dass die inkorporierte Stadt Zünfte selbst kreieren oder inkorporieren konnte. So wurden in einem Teil Englands die Städte Staatsanstalten und kreierten in den Zünften untergeordnete Staatsanstalten. Treffend formuliert Hume diesen Zustand mit den Worten (history: III. p. 287): „One check to industry in England was the erecting of corporation an abuse which is not yet entirely corrected". In einem andern Teil der englischen Städte, namentlich in den grösseren, wurde die Zunft von der Stadt unabhängig gestellt und inkorporiert, d. h. Staatsanstalten für die Leitung des Gewerbebetriebs. Und auch das platte Land wurde von Zünften erfüllt, um auch den Gewerbebetrieb daselbst von Staatswegen zu leiten. Massenhaft erfolgen solche Inkorporationen von Zünften seit Jakob I. Von Zunftautonomie war hier so gut wie keine Rede, eher das Gegenteil: der Niedergang der Zunftautonomie im Vergleich zu der Zeit, wo die Zünfte noch nicht inkorporiert waren. Diese Sitte, Zünfte und Gilden als Werkzeuge örtlicher Verwaltung zu benutzen, war schon in der Zeit der Herrscher aus dem Hause York nicht ungewöhnlich, nur dass sie jetzt für eine nationale merkantilistische Wirtschaftspolitik genützt wurde, während sie früher nur den Zweck hatte, die kaufmännische und gewerbliche Klasse des Volks mit dem Herrschertum, das ihrer im Kampfe gegen die Barone bedurfte, zu verbinden. Ich sage, Handel und Gewerbe wurden durch Inkorporation beherrscht. Denn selbst dort, wo die alte „Gilda mercatoria" sich in eine Reihe von Zünften aufgelöst hatte, blieb noch alles, was nicht einer besonderen Zunft angehörte, als Handelsgilde (Merchant Company) vereinigt zur Ueberwachung des Stadthandels, und die auf den Trümmern der alten Handelsgilden entstandenen Zünfte wurden bald wie in Reading einzelweise inkorporiert, oder wie z. B. Dorchester (1629) seit der Zeit der Stuarts wieder zur Gesamtgilde in einer Stadt vereinigt, inkorporiert und mit Monopolsrechten in dem Stadtgebiete ausgestattet Gross (a. a. O. I. p. 127 ff.). So spielten für die Zwecke der Gewerbepolitik die Tudors und Stuarts auf den Zünften wie auf einer Klaviatur, legten Zünfte zusammen oder trennten sie, je nach Bedarf. Die englische „Corporation" war eben Staatsanstalt und nichts anderes als Staatsanstalt bis ins 18. Jahrhundert, ja bis zur Munizipalakte von 1835, die erst mit den alten Zunftprivilegien aufräumte (H. Martineau, Geschichte Englands während des dreissigjährigen Friedens 1816—1846, deutsch von Bergius 1853. III. S. 34 ff.).

§ 8.

Nicht besser erging es den grossen Handelsgesellschaften, welche den Exporthandel des Reiches seit Beginn der Neuzeit bewerkstelligten. Auch sie wurden vermittelst der Inkorporationscharten Werkzeuge der merkantilistischen Handelspolitik, kurz Staatsanstalten. Schon hatten die bisher einzigen Handelskompanien des Reiches die Merchants of the Staple ihr Monopol, die Ausfuhr von Waren, insbesondere Wolle, das sie seit dem 13. Jahrhundert besassen, gegen die nun besonders begünstigte neue Handelskorporation der Merchants adventurers zu wahren. (S. Schanz, Geschichte der englischen Handelspolitik I. p. 329 ff. und Gross I. p. 190 ff.) Letztere hatte im Gegensatz zu der früheren Konkurrenzgesellschaft, nicht bloss fiskalischen Zwecken der Krone, sondern auch einer bedeutenden, vom Staate bewusst angestrebten wirtschaftlichen Funktion zu dienen. Sie hatte nämlich die Ausfuhr der nunmehr besonders kräftig blühenden englischen Manufakturartikel zu leiten. Der Staat begünstigte die Merchants adventurers direkt vor den Merchants of the Staple, so dass schliesslich diese ganz an die Wand gedrückt wurden, während erstere namentlich seit Elisabeth ihre Inkorpo-

§ 8. ration für ganz England und für einzelne Orte durchzusetzen verstanden. Immer mehr neue Handelsgesellschaften schossen seit Elisabeth unter der Leitung ihres William Cecil wie Pilze aus dem Boden, so die Russia and Hamburg Company 1554, die Turkey-Company 1558, die East India Company 1600 u. a. m. Aber alle waren Staatsanstalten [1]), erhielten vom Staate ihre Verfassung, die Bestellung ihrer obersten Organe

---

1) Diese Politik im Zusammenhange mit der Korporationstheorie zeigt deutlich der nachstehende Trakt:

„A discourse of Corporations.

(Traktat aus der Zeit Elisabeth's Britt. Mus. M. SS. Harl. Coll. 4243) p. 62 ff.

Hier wird die Korporationstheorie in Verbinduug gebracht mit der damals vorherrschenden merkantilistischen Theorie. Der Autor weist nach, dass vom Standpunkt dieser letzteren alle Korporationen bis auf die Innungen verwerflich seien. Die Korporation ist ihm: „an unitye of a societie using one trade, misterie or occupation into one bodie by the Prince or Soveraigne having autoritie to make law and ordinances touching such trade, misterie or occupation, whereunto every member of the same is subject".

Nun wird gezeigt, wie Korporationen dahin tendieren, Monopolien zu erzeugen („but the mischief of monopolies can not be avoided as long as there be any corporations"). Was zunächst die „foreign corporations" anlangt, d. h. Korporationen, welche den auswärtigen Handel betreiben, so wären sie vor allem wider das Völkerrecht, welches nur ein offenes Meer anerkennt. Sodann widersprächen sie der Maxime der merkantilistischen Doktrin, „to governe our own commodities that our country and soil yeldeth, that they may carrie estimation and value in those parts, wither we transport them and not to be too dear at home; and that foreine commodities be kept at lowe and base prices among us".

Wohl weiss der Verfasser, dass Korporationen im Ausland die heimische Industrie gegen Unterbietung schützen. Aber trotzdem erscheinen ihm die aus Korporationen erwachsenden Uebelstände grösser als die Vorteile.

Was die inländischen Korporationen anlangt, so sagt unser Autor von ihnen: „Now to speak of corporations which are erected and established within the circuit and walles of our country either they be universall as of cities, towns and boroughs, ore of particular societies within the same as masters drapers, grocers and such as use misteries, other of manuall corporations as smithes .... carpentours and such like. And as touching universall bodies publique I do thinke all corporations of towns and cities and especially such as border upon the sea, so be very inconvenient and hurtfull to the subjects and commonwealth, and of no necessity to use, either to the prince or people, yea not to the inhabitants themselves". Denn viele Korporationen wie z. B. Winchelsea, Lincoln und Winchester hätten vollständig ihre soziale und wirtschaftliche Bedeutung verloren. Stadtkorporationen verteuerten nur die Waren.

Wenn der Einwand gemacht werden sollte, dass es sich mit Hilfe der Korporationen besser regieren lasse, so begegnet er auch diesem mit folgenden Worten: „Whereas it may be said that if those corporations were not there would not so good governement in towns nor contributions to private and publique charge so easely levied. This is answered by daily experience as well of the country where better government is and where as easy levies are made for any service by the justice of the peace, as also in divers other good town as Newbry, Godlymine in Surrey and divers other not corporated where any inhabitant of the town contributs to the charge of the same for tho time of his dwelling as ... he should, as well as they do in towns corporated".

Nun wird auf das Beispiel von London verwiesen und gezeigt, wie hier die verschiedenen Arten der Handelskompagnien, die merchants, grocers retailers (Detailhändler) u. a. den Preis der Waren verteuern. Der Autor verwahrt sich gegen den Vorwurf, als wollte er alle Korporationen angeschafft wissen: „Least perhance it might by conceded of me that do utterly condemne all manner of bodies publique and societies, I am whole of this opinion that all societies buying foreigne, and all universall corporations as of towns, cities, boroughs are improfitable and very hurtfull to the commonwealthe. ..... But corporations which concerne manuall and operations as smithes, carpentours, armourers and such other wherein is used and expressed the labour and work of the hands, are not only profitable but also very needfull that order be taken that no man be admitted to publique practice and profession of the same arte till he hath served in the same and be allowed of the

und der staatlichen Beaufsichtigung durch das Privy Council.

Ein klares Bild davon geben die Verhandlungsprotokolle des Privy Council (a. a. O. vol. IX. p. 36, 265,176, 262, 282). Die Licence (p. 176), die der „Vintner"kompanie gegeben, wird ohne viel Federlesen widerrufen. Die „Capper of Lichfield" haben (p. 36) gewisse Strafgefälle an die Krone zugesichert erhalten. Sie beklagen sich, dass das betreffende Statut von Mr. Solicitor der Krone nicht ordentlich zur Anwendung gebracht werde, daher ihr Gewinn ein geringer sei. Der Sollicitor erhält daher vom Privy Council die Weisung „to device and order how the same statute may be put in execution". Eine Merchant Taylors Company bittet die Lords des Privy Councils um Hilfe, da sie mit zwei ihrer Leute nicht fertig werden könne, welche sich der schiedsrichterlichen Tätigkeit des master und der Company nicht unterwerfen wollen. An anderer Stelle klagen die Goldschmiede von London gegen die Warden ihrer Korporation (a. a. O. p. 176). Ein andermal werden Master und Warden derselben Goldschmiedzunft, da viel Gold ausser Land gehe, folgendes zu tun angewiesen: „Such goldsmiths as they shall thinke to use that trade and to examine them and their servants and farther to take a view of their boox (= books!) of accomptes, what somes have been by them delivered to any such strangers and to advertise." So wurde das innere Leben der Handelskorporationen beaufsichtigt. Aber auch ihre Verfassung: Da bewirbt sich (a. a. O. p. 282) eine neue Gruppe von Kaufleuten um die Berechtigung zum Handel nach der Berberei. Natürlich opponieren dagegen die Merchant Adventurers, welche das Monopol auf den Exporthandel haben. Der Staatsrat hat nun zu entscheiden. Die Entscheidung geht dahin, dass 24 Mitglieder der Merchant Adventurers, um letztere zum Schweigen zu bringen, in die neue Korporation eintreten (p. 330) und die Krone sich die Bestellung des Präsidenten oder Gouverneurs der Kompanie vorbehält (a. a. O. p. 354).

So sind alle Korporationen, die damals überhaupt existierten, Städte, Zünfte und Handelskompanieen nur Staatsanstalten. Wenn man von Korporationen damals spricht, denkt man — und das selbst noch im 18. Jahrhundert — nur an Städte, Zünfte und Handelskompanieen.

Sodann gilt als Folge dieser Auffassung der Satz, dass jede Korporation eingerichtet sei „for the good rule and government". So definiert auch eines der ältesten Traktate über Korporationen: „A discourse of Corporationt" aus der Zeit Elisabeths (Brit. Museum MSS. S. Harl. Coll. 4243 fol. 62 ff.) den Begriff der Korporation ganz im merkantilistischen Sinne: „A Corporation is an unity of a society using one trade, misterie or occupation into one body by the Prince or Soveraigne having authority to make lawes and ordinances touchinge such trade misterie or occupation, wherunto every member of the same is subject." Und ein Traktat aus dem Jahre 1702 „The law of Corporation" sagt (cit. bei W i l l i s t o n a. a. O.): „The general intent and end of all civil corporations is for better government, either general or special. The corporation for general government are those of cities, towns, mayor and citizens, mayor and burgesses, mayor and commonalty etc. . . . Special government is so called because it is remitted to the managers of particular things as trade, charity and the

---

masters and wardens of the companies to be an able and an sufficient man to deal truly and skillfully in that science that he professed".

Dieser Traktat, der ganz im Geiste jener Zeit die Nationalisierung der Korporationen d. h. die Ersetzung der Stadtkorporationen durch intermunicipale Zünfte für die Zwecke einer merkantilistischen Politik verlangt, (C u n n i n g h a m, Middle Ages p. 518) zeigt sowohl durch diesen Vorschlag u. a. m., wie sehr Korporationen damals nur als Staatsanstalten aufgefasst worden sind.

§ 8. like, for government, whereof several companies and corporations for trade were erected and several hospitals and houses for charity." Das sind die englischen Korporationen des 16. und 17. Jahrhunderts: Staatsanstalten.

Und die noch heute in England geltende Doktrin Ultra vires, d. h. dass die Korporation nicht mehr tun darf, als ihr ausdrücklich durch ihre Gründungsurkunde zugeschrieben ist, ist nur eine Folgewirkung jener ihrer von den Tudors ausgebildeten juristischen Qualität als Staatsanstalt.

Freilich, damit war dem Handel, als er sich im 18. Jahrhundert üppig zu entfalten begann, eine schwere Fessel auferlegt. Neu entstehende Handelskorporationen sollten nur als Staatsanstalten denkbar sein, sie sollten nur mit besonderer Erlaubnis der Krone kreiert werden dürfen. Und hatten sie dies alles schon erreicht, dann mussten sie ihr inneres Leben derart gestalten, dass sie sich nach ihren Vorbildern — den einzigen damaligen Paradigmen des Korporationsrechts — richteten, nämlich nach den Städten und Zünften. Das ganze durch die Gerichtspraxis damals ausgebildete Recht dachte nur an Städte und Zünfte, und in dieses Prokrustesbett muss der nach Freiheit dürstende Unternehmungsgeist der Engländer seine Handelsunternehmungen pressen. Für Aktienvermögen („Joint-Stocks") war damals im Common law kein Platz, trotzdem der Handel danach verlangte.

Kein Wunder, dass viele Kompanieen infolge dessen es vorzogen, sich überhaupt nicht inkorporieren zu lassen. Um 1720 waren, wie Anderson in seiner Geschichte des Handels I. 291 ff. vorführt, ungefähr 200 Kompanieen gebildet. Die wenigsten von diesen 200 waren inkorporiert. Im Jahre 1719 [1]) erging infolge der Aufdeckung des „Südseeschwindels" die „Bubble Act" (1 Geo. I. c. 18 se. 18), welche Handelsgesellschaften mit übertragbaren Aktien verbot. Im Jahre 1720 wurden nun writs of scire facias gegen alle diese Kompanieen von der Kings bench eingeleitet, d. h. die Kompanieen wurden genötigt, ihre Korporationsbefugnisse, die sie eben meistens nicht hatten, nachzuweisen. Dies führte zu einem Platzen der meisten dieser „Blasen" und bewirkte eine grosse Krediterschütterung und eine Erschütterung des Unternehmungsgeistes, von der man sich selbst zur Zeit von Adam Smith nicht erholte. Denn dieser hält Bk. V, ch. I, art. V bloss solche Handelsgesellschaften für lebensfähig („the only trades which it seems possible for a joint stock company to carry on"), welche sich mit Bankwesen und Versicherung beschäftigen.

Die Gerichtspraxis konnte hier nur insofern nachhelfen, als sie mit den rückständigsten Sätzen und Formalitäten des Korporationsrechts aufräumte und das Recht derart zu erweitern suchte, dass es nicht bloss auf Städte und Zünfte, sondern auch auf die Bedürfnisse der neuen Handelsunternehmungen Anwendung finden konnte. Aber viel konnte damit auch nicht geholfen werden. Es gehörte eine ausgiebige Gesetzgebung dazu, welche mit dieser Rückständigkeit aufräumte, insbesondere mit dem wertlosen Konzessionierungssystem, und an Stelle dessen eine allgemeine Ermächtigungsform zur Kreierung von Handelskorporationen, das System der sog. Normativvorschriften aufstellte.

Nur nach zwei Richtungen hatte die Revolution jedenfalls günstigen Wandel in die Verhältnisse gebracht. Die Gründung von Handelsgesellschaften, sofern sie Monopolien zur Folge hatte, war nunmehr nur durch Parlamentsakte möglich. Sonst aber blieb die Kreierung der Korporation Recht der königlichen Prärogative. Sodann war die

---

1) S. zum folg. namentlich Cunningham, Growth of Engl. Industry and Commerce Modern Times I, 214—285.

Aufsichtsgewalt des Privy Council über Korporationen ein für allemal zu Ende. Solche § 8. Beaufsichtigung war, wie Blackstone (Comm. I. p. 481) ausführt, insbesondere bei weltlichen Korporationen nur durch die King's bench, also nur durch ein ordentliches Gericht möglich, was aber aus der früheren Aufsichtsgewalt des Staatsrats eine Aufsichtsgewalt der ordentlichen Gerichte machte. Wie aber die Chancery vermöge des „Trustbegriffs" auch zu einem Aufsichtsrecht neben der King's bench gelangte, davon später.

2) Die Gerichtspraxis und die Rechtstheorie. Das vergangene Zeitalter der Renaissance hatte zwei Aufgaben ungelöst gelassen. Vor allem die schärfere Ausbildung des Organbegriffs, sodann die schärfere Scheidung zwischen Vermögen der Mitglieder und dem der Korporation. Nur das erstere ist der Korporationstheorie wirklich bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts gelungen, das letztere nur zum Teil und erst im 19. Jahrhundert einigermassen vollständig. Daher wird man diese englische Korporationstheorie noch heute im Vergleiche zur römisch-kanonischen als rückständig bezeichnen müssen. Sehen wir näher zu.

Im 40. Regierungsjahr der Königin Elisabeth (4 Rep. 77) wird vor allem die Autorität der inzwischen gebildeten „Select bodies" für die Stadtgemeinde zu handeln, selbst dann anerkannt, wenn sie sich auf dem Wege der Gewohnheit gebildet hat. Damit ist der Organbegriff scharf hervorgehoben, nämlich die Befugnis eines Ausschusses der Bürgerschaft für diese und mit derselben Wirkung wie diese zu handeln. Sodann wird das Recht dieser „Select bodies" zur Aufstellung von „by-laws", d. h. zu statutarischen Anordnungen, zugestanden mit der Begründung „for avoiding of popular disorder and confusion". Man sieht ganz deutlich den Staatsanstaltszweck, der verfolgt wird. Die Korporationen sind Staatsanstalten, d. h. es sollen zu Vermeidung von Misswirtschaft und Unordnung ein für allemal diese „select bodies" ebenso gut handeln dürfen, wie die gesamte Bürgerschaft.

Eine besondere Vertiefung erfährt die Befugnis einer Korporation zum Erlasse von „by-laws". Das Recht dazu ist aus dem alten Court leet hervorgegangen, jenem Gerichtshof, den die Stadt auf eigenem Grund und Boden schon seit dem Mittelalter hatte. Solche Courts leet gab es auch auf dem platten Lande. Meist gehörten sie einem Gutsherrn, mitunter auch einer freien Landgemeinde an und bezweckten dann ausser der Aufrechterhaltung der Frankpledge (= Friedensbürgschaft), als Ergänzung Sheriff-turn-gerichts eine niedere Polizeigerichtsbarkeit sowie namentlich durch die „Assize of bread" oder „of beer" eine Art von Lebensmittelpolizei. Wir würden also von einer Patrominalgerichtsbarkeit sprechen können, wenn nicht auch Städte mit der Zeit solche Gerichte erworben hätten. Als solche sind diese letzteren sogar mitunter wichtige Keime jeder späteren Stadtregierung geworden. Jedenfalls werden in ihnen die Stadtverordnungen („by-laws") erlassen. Diese letzteren gewinnen jetzt, wo die Städte Staatsanstalten werden, natürlich eine erhöhte Bedeutung. Deshalb wird schon seit Heinrich VIII. (33 H. VIII. c 27) festgestellt, dass zu ihrem Zustandekommen nicht mehr Einstimmigkeit nötig sei, sondern Majoritätsschluss genüge, während die ländlichen „Courts leet" das Erfordernis der Einstimmigkeit für ihre Verordnungen bis ins 19. Jahrhundert festhalten (s. Kyd a. a. O. II. p. 95. S. auch Blackstone I. 478). Es wird ferner diesen bye laws nunmehr die Fähigkeit zugeschrieben, rechtsverbindlich zu sein, wenn sie nur nicht dem Common law oder der guten Vernunft widerstreiten, wie die Richter der späteren Stuarts sagen (Kyd II. p. 107). Aber noch unter Jakob I. binden sie nicht fremde, sondern nur heimische Bürger. Man sieht wie fremd dem englischen Recht der Gedanke der kontinentalen Gebietskörperschaft ist. Erst im 18. Jahrhundert (8 Mod. 114, Kyd II. p. 111) werden Fremde

§ 8. zu Steuerlasten in der Gemeinde herangezogen.

Auf demselben Gedanken beruht ferner die Tatsache, dass erst in dieser Periode dem Stadtregiment die Befugnis zum Kauf und Verkauf, ferner zum Ausstossen von Bürgern aus dem Verbande (M. & St. II. 1524 ff.), sowie das Recht gegeben wird, die Resignation freiwillig ausscheidender Bürger entgegenzunehmen (M. & St., III. 1722).

Eine Verfeinerung, wenngleich keine glückliche, empfängt der Korporationsbegriff in dieser Zeit insofern, als unter Jakob I. die Richter die Strafbarkeit der Korporation, im Gegensatz zu älteren Entscheidungen, im Prinzipe verneinen. Denn, wie der Richter Mannwood sagt (M. & St. III. 1521): „A Corporation is a body aggregate, none can create souls but God; but the King creates them and therefore they have no souls they cannot speak nor appear in person, but by Attorney — no sub poena lieth against them because they have no conscience“. Die spätere Zeit mildert dies dahin, dass die Korporation, weil sie keine Seele habe, nicht für dolose Verbrechen haftbar sei, wohl aber für kleine Besitzstörungen, tresspasses (12 Modern 559, Viner, Abridgement v° Corporation Z. pl. 2). In neuerer Zeit (19. Jahrhundert) verlangt Grant (p. 283): „breach of peace, breach of prescriptive or statutary duties“.

Wir haben es nun in dem ersten Teile unserer Periode, ungefähr bis nach der glorreichen Revolution, mit einem sichtlichen Fortschritte und einer Vertiefung der Korporationstheorie zu tun, hervorgerufen durch den Charakter der Korporation als Staatsanstalt, der sowohl eine schärfere Hervorhebung des Organbegriffs, als auch eine juristisch präzise Formulierung ihrer Fähigkeit zum Erlasse von statutarischen Anordnungen notwendig macht. Doch für die Folgezeit müssen wir schwere Hindernisse für ihre Weiterentwicklung konstatieren, Hindernisse, die erst im 19. Jahrhundert zum Teil beseitigt worden sind und die uns veranlassen, der ganzen englischen Korporationstheorie jedenfalls im Vergleiche zur kontinentalen, am römischen Rechte gebildeten, den Stempel der Rückständigkeit aufzudrücken.

Der Kernpunkt der Hindernisse war eben die Tatsache, dass mit der Korporation als Staatsanstalt sich nicht alle Formen des eben erwachenden Industriegeistes erschöpfen liessen und noch alle neuentstehenden Unternehmungen nur zwischen den beiden Paradigmen für Korporationen zu wählen hatten: Zunft- oder Stadtkorporation. Auf diesen Leisten liessen sich nicht alle Unternehmungen schlagen und die Gerichtspraxis und Theorie hatte die daraus entstehenden Härten zu mildern, insbesondere den Formalismus hinwegzuräumen. Dieser Formalismus war aus der früheren Zeit überkommen und bestand vor allem darin, für jede Korporation ein besonderes Siegel, für jede ihrer Handlungen eine Besiegelung zu verlangen. Früher war dies, wie wir sahen, nötig, da es ein Surrogat des fehlenden Organbegriffs war. Nun aber war es eine leere hinderliche Formalität. Selbst der sonst praktische Coke ist vom Formalismus nicht frei und erklärt daher in dem berühmten Sutton's Hospitals Case (eine Grundlage der Korporationstheorie in England noch heute! 10 Rep. p. 30 b), die Bestimmung der Charter, dass ein Siegel notwendig sei, für selbstverständlich. Desgleichen meint er, dass die Korporation einen bestimmten Namen führen und ihre Wirksamkeit auf einen bestimmten Platz bezogen werden müsse. Das letztere war ja begreiflich, weil Stadtkorporationen und Gilden eine solche Beschränkung ihrer Tätigkeit natürlich haben mussten. Dies aber auch auf Korporationen jeglicher Art als essentielles Merkmal zu beziehen, war ein Widersinn, welcher die Korporationstheorie ebenso beengte wie das Verlangen eines bestimmten Namens. Auch dies hatte übrigens nur einen Sinn innerhalb des alten Formalismus, welcher des Organbegriffes entbehrte und zu verhindern suchte, dass unter verschiedenen Namen das alte Verbot gegen die tote

Hand umgangen würde. Zu welchen Verkehrsschwierigkeiten dies aber führte, zeigt deutlich ein Rechtsfall der Stadt Lynn aus der Zeit Jakob I (10 Coke p. 123), wo dieselbe excipiendo geltend machte, dass eine ihrer Vergabungsurkunden deshalb ungültig sei, weil ihre Bezeichnung als „Burgus regis" ausgelassen wäre. Da sagten die Richter, das wäre ein schönes Hinterpförtchen, das, wollte man es anerkennen, zu einer Unzahl von Streitigkeiten Anlass geben würde (St. & M. III. 1522). („But after a window was opened to give them light to avoid their own grants for the misnomer of themselves what suits and troubles, to avoid their own grants and as well made to them as by them, would have followed there upon, every one knows"). Man entschied sich dafür, diese die alte Lehre von „misnomer" (die falsche Bezeichnung der Korporation!) zu durchbrechen. Aber ihre vollständige Ueberbordwerfung wird erst vom 18. Jahrhundert besorgt.

Zunächst war also dieser Formalismus zu überwinden. Die besten Geister unter den Juristen waren von ihm erfüllt — Coke und Blackstone. Jeder von ihnen zählt eine Reihe von „Fähigkeiten" powers, capacities auf — Coke ungefähr 10 — woran die Korporationen erkannt werden können. Unter diesen figuriert der bekannte Katalog: Führung eines eigenen Siegels, Konfinierung der Tätigkeit auf einen besonderen Platz, Erlassung von by-laws u. a. m. Was sollte man mit all diesen Fähigkeiten machen, die alle nur der Entwicklung des Handels hinderlich waren?

Was zunächst das Erfordernis eines eigenen Siegels anlangt, das noch Coke als so selbstverständlich ansieht, dass eine besondere Hervorhebung in der Gründungscharter der Korporation nicht nötig sei, so ergaben sich Schwierigkeiten zunächst für die Bank von England. Sollte da wirklich für jedes untergeordnete, tägliche Routinegeschäft eine Urkunde und die feierliche Siegelbedrückung etc. nötig sein? Es half hier das Parlament aus, indem es von der Notwendigkeit von Siegeln für einzelne Korporationen durch Private Acts dispensierte. Die Gerichtspraxis suchte durch allerlei Mittel diese Härten zu mildern: Einmal präsumierte sie als Beweisregel (matter of pleading), dass nur dort Einwendung mangelnder Formalität seitens der Korporation vom Gericht zugelassen würde, wo diese Formalitäten ausdrücklich beabsichtigt wären (Williston a. a. O. p. 121 und die dort zit. Rechtsfälle). Sodann wurde der in den Yearbooks (4 Heinrich VII. fol. 17b) von den Richtern Townsend und Brian aufgestellte Satz, dass zur Anstellung von Beamten der Korporation keine schriftliche Urkunde und keine Beldrückung des Siegels nötig sei, wieder hervorgeholt. Doch fiel das Erfordernis der urkundlichen Beglaubigung für alle Handlungen der Korporationen erst in dem ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts (East London Waterworks v. Bailey, 12 Moore 532), während bis zu dieser Zeit alle Kontrakte der Korporationen, selbst der Banken für ungültig erklärt wurden, wenn der Siegel ihnen nicht beigedrückt war.

Mit dem Erfordernis der Konfinierung auf eine Lokalität ging die Praxis weniger zart um. Coke und Blackstone halten es noch für wesentlich. Hingegen erklärt Stewart Kyd, der nach Blackstone seinen „Treatise on the law of corporation 1793/94" veröffentlichte, nur I. p. 228: „It is generally denominated of some Place".

By-laws, d. i. autonomische Satzungen zu erlassen, erklärt auch Coke als wesentlich für die Korporationsqualität. Wo dieses Recht nicht vorliege, wäre auch keine Korporation. Auch dürften diese nur „for public good" erlassen sein, ganz dem Staatsanstaltscharakter der Korporationen entsprechend. Das war eine Schwerfälligkeit. Denn konnte man auch die Kreierung der Bank von England, wegen ihrer engen Verbindung mit dem Staate als ihrem Schuldner, noch als eine zum Ge-

§ 8. meinwohl gehörige Institution betrachten, so ging das doch für die übrigen neuen Handelskorporationen kaum an. Deshalb erklärt der Richter Hobart an der Schwelle des 18. Jahrhunderts (Kyd II. p. 97), dass es als incidente Befugnis jeder Korporation von selbst zustehe, by-laws zu erlassen. Freilich war die ganze Frage nur umgangen, aber eine gewisse Erleichterung des Verkehrs lag doch darin. Nach wie vor blieb in der Theorie die Erlassung der bye-laws ein notwendiges Merkmal der Korporation, wie Blakstone dies auch lehrt. Und dass die Korporation nur solche by-laws erlassen dürfte, welche einem in der Charter ausgesprochenen Zwecke dienen, ist nur eine Abschwächung des Coke'schen Gedankens, die by-laws müssten „for public good“ erlassen werden. Wenn Kyd (II. p. 102) sagt: „They (die Korporationen) canot make by-laws on subjects not within the designe of their institution“, so ist das der abgeschwächte Coke'sche Anstaltsgedanke, welchen die Korporation darstellt, und der im 19. Jahrhundert, wie wir es bald sehen werden, die ultra-vires Doktrin geschaffen hat. Doch noch war die Hauptschwierigkeit, die das vorangegangene Zeitalter, ungelöst überliefert hatte, zu überwinden: die scharfe Scheidung zwischen Korporations- und Individualvermögen der Korporationsmitglieder.

Vor dem 18. Jahrhundert war die Theorie hierüber folgende (Williston a. a. O. p. 149): Das Vermögen der Korporation wurde nicht der ideellen oder fingierten Korporationspersönlichkeit zugeschrieben, sondern diese wurde nur als trustee — Treuhänder aufgefasst, der zu Gunsten der Korporationsmitglieder, der sog. cestuis que trust, das Korporationsvermögen verwaltete. Diese Mitglieder hatten als cestuis que trust einen Rechtsanspruch in Equity und zwar Miteigentum (coownership) nach Equity. Diese Ansicht wird noch mit grosser Emphase von Lord Macclesfield im Rechtsfall Child v. Hudson Bay Cie. (2 Pl. West. 207) vorgetragen. Das war aber eine gar zu verzwickte Konstruktion und wie sehr mussten die Handelsgesellschaften darunter leiden! Eine solche Theorie war doch nur auf Korporationen anwendbar, welche vorwiegend Grundeigentum als Vermögen besassen, wie z. B. Stadtkorporationen. Und die neuen Handelsunternehmungen? Die mussten es sich gefallen lassen, ihre Aktien, shares, wenn nur irgend welcher Vermögensbestandteil unbeweglich war, selbst als Immobilien der „Landtax“ unterliegend betrachtet zu sehen. Das konnte doch auf die Dauer nicht gehen!

Nach neuer Auffassung trieben insbesondere zwei Fragen, die neu zu lösen standen. Wie sollte es bei Fälschungen, z. B. bei Banknotenfälschung stehen oder bei ähnlichen Delikten? Sollte die Haftbarkeit die Korporation oder die Aktionäre treffen? War der Rechtsanspruch des Aktionärs ein Rechtsanspruch nach Common law, nicht bloss einfache Equity, dann musste er von jedem Schaden frei bleiben, sonst dafür eintreten. Mit Mühe rang sich die Gerichtspraxis zu der ersten allein richtigen Auffassung durch. (Williston a. a. O. p. 152 und die dort cit. Rechtsfälle.)

Die andere Frage war: Können Aktienanteile übertragen werden derart, dass man für Verluste der Korporation nicht mehr einzustehen habe? Bei der alten verschwommenen Auffassung, wonach alle Aktionäre ein Miteigentum an Aktien, sowie am Korporationsvermögen hatten, war nachträgliche Verantwortlichkeit trotz Uebertragung nicht ausgeschlossen. Erst 1796 befreite man sich auch hier von der älteren Doktrin und begann so doch die Scheidung von Individual- und Korporationsvermögen. Aber bezüglich der insolventen Korporation und ihre Schulden wurden noch spät im 18. Jahrhundert (6 Viner, abridgment p. 311. Dr. Salomo v. The Hamborough Company) dafür gehalten, dass im Falle der Insolvenz einer Korporation die Mitglieder dann nachträglich doch noch zum Aufkommen für die Korporationsschulden mittelst „leviation“ herangezogen werden könnten, und in schüchternem Tone trägt Black-

stone (1 Comm. p 484) die Lehre vor, dass für die Schulden einer aufgelösten Korporation die Mitglieder nicht einzustehen hätten nach dem bekannten Grundsatze des römischen Rechts. Aber die Aktiven, insbesondere das liegende Gut einer Korporation dürfe bei ihrer Auflösung doch noch an die einzelnen Korporationsmitglieder fallen, wenn sie es eingebracht haben. § 8.

So schwer und langsam rang sich in England der Grundsatz durch, dass Korporationsvermögen grundverschieden sei von dem Vermögen der Korporationsmitglieder, ein Grundsatz, den das römische Recht den Kontinent viel früher gelehrt hat. Solche Klarstellung dieser Verhältnisse hat erst das 19. Jahrhundert gebracht, aber auch erst nach einigen gesetzgeberischen Schwankungen und im Interesse des Handels allerdings vorgekommenen Rückfällen, in der Zeit von 1825—1844, wie wir gleich sehen werden.

Trotz dieser Schwierigkeiten lässt sich der Fortschritt der Theorie nicht verkennen. Der Formalismus der alten Theorie war hart erschüttert, die Scheidung zwischen Individual- und Korporationsvermögen ihrem Abschlusse nahegebracht. Auch der Staatsanstaltscharakter der Korporation insofern verwischt, als sie nicht mehr als einzig für Staatszwecke dienend definiert wird. Man nennt sie wie Richter Treby (Arguments 4 und passim) ein „Ens rationis“, oder eine franchise (Freiheit) oder eine (capacity) Fähigkeit oder wie Kyd (II. p. 13): „A corporation then or a body politic or body incorporate is a collection of many individuals united into one body under a special denomination, having perpetual succession under an artificial form, and vested by the policy of the law, with the capacity of acting in several respects as an individual“.

3. Das 19. Jahrhundert. Das Bild der Rückständigkeit, welches die englische Korporationstheorie in der vergangenen Periode zeigte, hat seinen Grund, wie wir sehen, in dem Staatsanstaltscharakter der Korporationen und in der darin liegenden Fessel für die neuen Unternehmungsformen. Die Gerichtspraxis suchte nun einen Ausgleich zwischen den von der Stadt- und Zunftkorporation abgezogenen Grundsätzen des Korporationsrechts und den neuen Bedürfnissen des praktischen Lebens dienenden Handelskorporationen herbeizuführen. Mag auch manches Gute darin gelegen sein, das eine lässt sich eben nicht verkennen: Nur stockend folgte einerseits die Praxis den Bedürfnissen des neu erblühenden Handels, während auf der anderen Seite die munizipalen Korporationen sehr stark darunter litten, dass sie mit den gewöhnlichen Handelskorporationen, also privaten Korporationen, auf eine Stufe gestellt waren. Ein selbständiger Begriff der öffentlichen Korporation konnte sich unter diesen Verhältnissen nicht herausbilden.

Erst das Munizipalgesetz vom Jahre 1835 hat die Stadt zur öffentlichen Korporation erhoben und damit diesen Begriff in das englische Recht eingeführt. Freilich, viel Bedeutung wird diesem Begriff in der heutigen Jurisprudenz noch nicht eingeräumt. Nur eine gewisse freie und nachsichtigere Beurteilung vor dem Forum des Rechts. (Brice a. a. O. p. 16 ff.) Aber jedenfalls war damit die Eigenart der Stadt als öffentlicher Korporation besser gewahrt als früher. Doch auch die Eigenart der Handelskorporation musste aus der alten Gemenglage mit Stadtkorporationen und Zünften herausgearbeitet werden. Insbesondere nach zwei Richtungen. Ebenso wie durch die Städteakte von 1835 ein einheitlicher Bau und eine Uniformität für die Städte an Stelle der alten zu Verschiedenheit führenden Privilegienbasis geschaffen worden, so wurde schon durch die Akte von 1844 (7 & 8 Vict. c. 110) die Möglichkeit zur Begründung von Handelskorporationen durch blosse Registrierung unter der Voraussetzung, dass die gesetzlichen Erfordernisse erfüllt sind, eingeführt, was den früheren kostspieligen Weg der Private Act oder königlichen Charter vorläufig meist überflüssig macht. Auch

§ 8. wurde schliesslich durch die das ganze Werk der „Companien-Befreiung" krönende Companies-Act von 1862 eine grosse Bewegungsfreiheit den Handelskorporationen eingeräumt, so dass diese letzteren Akte mit Recht die „Magna Charta" Kompanieen im Gegensatz zu dem früheren Staatsanstaltscharakter derselben nennen könnte. (Maitland, Political Theories, Introduction a. a. O.). Beinahe zu gross! so dass man jetzt durch die Act von 1900 (63/4 Vict. c. 48) einige Einschränkungen wieder vorgenommen hat[1]).

Aber noch nach anderer Richtung brachte das 19. Jahrhundert befreiende Gedanken. Endlich wurde, wenigstens für Stadtkorporationen und Handelskorporationen die scharfe Scheidung des Korporations- und Individualvermögens durchgeführt. Noch im 19. Jahrhundert um 1833 berichtet die Royal Commission, welche die Stadtkorporation von Cambridge und ihr Vermögen visitiert, dass letzteres nicht bloss als Eigentum der Korporation, sondern auch als das ihrer einzelnen Mitglieder und Stadtangehörigen aufgefasst würde, so dass sie es nach freiem Belieben ungehindert unter sich verteilen dürften. (S. Maitland, Township a. a. O. p. 13 f.) Mit solcher Rückständigkeit räumte natürlich die Städteakte von 1835 alsbald auf.

Desgleichen die erste Companie-Act von 1855, welche die beschränkte Haftbarkeit „limited liability", für die Handelskorporationen aussprach. Nur schwer hatte sich die englische Gerichtspraxis zur Scheidung des Individual- vom Korporationsvermögen im Ausgange des 18. Jahrhunderts entschlossen. Aber dem Publikum, das durch den „Südseeschwindel" und anderen Gründungsschwindel stark geschädigt war, passte dieser Rechtzustand für Handelskompanien nicht. (S. zum folg. Cunningham, Modere Times II. 816 f. und Gierke I. p. 995 f.). Wenngleich die Bubble Act von 1719, die die Bildung neuer Handelsgesellschaften auf Aktien verboten hatte, durch die Act von 1825 (6 Geo. IV. c. 91) wieder aufgehoben wurde: der Krone blieb die Möglichkeit bei Verleihung einer Inkorporationscharter an eine neue Handelsgesellschaft auf Aktien zu bestimmen, ob die einzelnen Teilhaber für Gesellschaftsschulden mit ihrem ganzen Individualvermögen oder mit einem Teil desselben verhaftet seien. — Erst 1855 (durch 18 & 19 Vict. c. 33) wurde die auf die Höhe des Aktienwerts beschränkte Haftbarkeit der Aktionäre eingeführt und zwar überall dort, wo Aktien von je 10 £ und darüber ausgegeben wurden. Die Companies-Act von 1862 hat auch dieses Prinzip noch verbreitert und die Beteiligung kleinerer Vermögensbeiträge zum Ankaufe von Aktien ermöglicht. —

Trotz dieser grossen Fortschritte, die die Gesetzgebung zeitigte und denen sich die Theorie anschloss, ist der Staatsanstaltcharakter der heutigen englischen Korporation bestehen geblieben, heute wie zur Zeit der Tudors, nur dass er eben jetzt durch die gesetzliche Norm beschränkt ist und das alte Privy Council ein für allemal aufgehört hat, die Kontrolle zu üben. Aber das Parlament in Gestalt der Private-Billgesetzgebung handhabt die Kontrolle auch genügend stramm. (S. Kap. Lokalverwaltung und Privat-Billgesetzgebung.) Der Anstaltscharakter der modernen englischen Korporation zeigt sich an folgenden Punkten besonders charakteristisch:

1. Gilt heute noch der Satz, dass Korporationen im allgemeinen nicht von selbst entstehen, oder von der Staatsgewalt anerkannt, sondern von ihr direkt durch Rechtsakt geschaffen werden. Dieses prinzipielle Konzessionssystem ist, wie wir noch weiter unten sehen wollen, für Handelsgesellschaften Friendly Societies, Konsum- und Produktivge-

---

1) S. Cunningham a. a. O. II, p. 816 in Napier in „A Century of Law Reform", 1901, p. 383.

nossenschaften durchbrochen und ein System der Normativbestimmungen eingeführt. § 8.
Sodann sind selbst die by-laws jeder Korporation, die die öffentlichen Angelegenheiten fördert als staatliche Verordnungen heute durch die Rechtstheorie angesehen, geradeso wie zur Zeit der Stuarts. Pollock (First Book of Jurispendence 1896 p. 233) nennt autonomische Gewalt dieser Korporationen „delegated legislative autority". Er stellt sie auf eine Stufe mit den königlichen Verordnungen im Privy Council, den Verordnungen der Gerichte etc. Er bezeichnet sie als: „regulation of local governing bodies railway & other public companies made in the exercise of power conferred by Parliament, Statutes of Universities aud Colleges and the like", und unterscheidet diesen delegierten Gesetzesapparat der Korporation scharf von dem Recht der Gesetzgebung der Kolonien, namentlich der selfgoveruing Colonies mit den Worten, dass letztere über alle Gegenstände Gesetze erlassen konnte, die ihnen nicht verwehrt seien, während die Korporation nur als „agent des Imperial-Parliament" das ausführen dürfe, was sie ausdrücklich durch Charter oder sonstigen staatlichen Gründungsakt zu tun angewiesen sei. Ferner könne jene Kolonie andere Organe schaffen und mit der Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt betrauen. Eine solche Delegation sei aber den Korporationen verwehrt, weil sie schon selbst delegiert und „Agenten des Imperial Parliament" seien.

2. Schwebt wie ein Damokles-Schwert über dem Haupt der modernen Korporationen, ganz so wie zur Zeit Heinrichs VII. die „Doctrin of Ultra vires", d. h. im Gegensatz zur Korporation des Kontinents kann die englische Korporation nicht das tun, was ihr nicht verboten ist, sondern nur das, was ihr ausdrücklich als Befugnis zugestanden ist, was aus dem ausdrücklichen Zugeständnis mit logischer Notwendigkeit als zugestanden betrachtet werden muss. Handelt sie darüber, so handelt sie ultra vires, d. h. ohne rechtliche Wirkung. Handelt sie wiederholt ultra vires, dann kann ihr durch Gerichtsverfahren (Quo warranto) die Korporationsqualität entzogen werden. Dann ist, wie der Richter Holt sagt, der „trust broken and the end of the institution perverted". Das ist der Staatsanstaltscharakter auch der modernen englischen Korporation, der nur historisch zu erklären ist. Das englische Recht schützt im Gegensatze zum kontinentalen Recht, insbesondere dem deutschen Recht weniger die Verbände, mehr die Individuen. Wenn auch die Staatsgewalt diese „anstaltlichen Grundsätze" mächtigen Städten und namentlich mächtigen Handelsgesellschaften gegenüber nicht voll zur Anwendung bringt, so darf man mit nichten daraus folgern, dass sie nicht bestehen oder gar antiquiert sind. Die kleinen Kommunalverbände, Distrikts- und Landgemeinden wissen aber ein Lied davon zu singen!

Die corporation sole und die Trustkorporation. § 9.

1. Das englische Recht kennt, wie die Theorie seit Coke lautet, ausser den zusammengesetzten, aggregierten Korporationen, als welche sich die aus einer Personenmehrheit zusammengesetzten darstellen, noch die sogenannte Corporation sole, d. i. die korporierte Dignitas, Amtswürde des kanonischen Rechts. Die aufeinanderfolgende Reihe gewisser Amtsträger wird als Korporation aufgefasst und heisst dann Corporation sole. Solche sind nach englischer Rechtstheorie meistens die Kirchenämter und der König. Daneben wird der „Chamberlain von London" als Corporation sole noch bezeichnet, zuweilen auch die Kirchspielaufseher, churchwarden u. a. m. Was ist der Grund dieser englischen Auffassung? Er liegt in der von Gierke gezeichneten Selbständigkeit und Bedeutung der räumlich dinglichen Rechts-

§ 9. sphären[1]), im alten deutschen Recht. Ein bestimmter Komplex liegenden Gutes hat seine eigenen ihn beherrschenden Rechtssätze und Normen, dass er zusammen eine Einheit darstellt und vom Recht als Einheit aufgefasst, geeignet ist, den Mangel abstrakter Subjekteinheit zu ersetzen. Oder, wie Gierke sagt: „Die einem Grundstück zugehörenden Rechte und Pflichten gehörten ihm nicht ungegliedert, sondern in organisch gegliederten Komplexen zu. So waren innerhalb dieser Sphäre bestimmte Hauptrechte oder Rechtsinbegriffe die Mittelpunkte und Träger engerer an sie angeschlossener Sachsphären . . . „Solche Gerechtigkeiten mit Zubehör waren dann genau in demselben Sinne wie die räumlichen dinglichen Einheiten geschlossene und gegliederte Sachsphären.“ Zu solcher Verselbständigung gelangten auf dem Kontinente die Herzogswürde, die Lehenshoheit, ferner einzelne Hoheitsrechte, wie Regalien, Schirmvogteien, Patronate etc.

In England griff, wie auch auf dem Kontinent, den germanischen Gedanken das geschmeidige kanonische Recht auf, um ihn für seine Zwecke zu verwenden. Die Prärogativbefugnisse des Erzbischofs von Canterbury bilden so eine in sich geschlossene objektive Sacheinheit und werden von der kanonischen Doktrin und den geistlichen Gerichten mit Korporationsqualität ausgestattet. Auf diese Sacheinheit werden, wie unten noch gezeigt werden soll, auch die königlichen Prärogativrechte übertragen. In ähnlicher Weise wird seit dem Ausgang des 15. Jahrhunderts die Stiftung für Messenablesen durch Priester (Chantry priests) als Korporationen geschaffen. Mit der Zeit gibt die Spruchpraxis der weltlichen Gerichte nach und erkennt die Korporationsqualität des erzbischöflichen und bischöflichen Stuhls, einer Abtei u. s. w. an. Aber nur höchst ungern, weil durch die Anerkennung solcher Korporationen die Verbote gegen die tote Hand nur zu leicht umgangen werden; daher zur Schaffung jener Messenstiftungen und Korporationen königliche Lizenz notwendig ist.

Der Rechtszustand ist aber auch der, dass schon die weltliche Praxis es notwendig macht, gewisse Aemter mit Vermögen, insbesondere Grund und Boden, auszustatten. So verleiht Heinrich III. eine Vogtei: „Philippus Luvel Thesaurarius Regis habet custodiam Hospitalis St. Jacobi Westm. per breve regis, in quod continetur quo Rex concessit eidem Philippo et Successoribus suis Thesaurariis Scacarii custodiam praedicti Hospitalis in perpetuum.“ Hier wird das Amt eines Schatzmeisters mit Grund und Boden ausgestattet. Heinrich IV. verleiht in ähnlicher Weise der Würde des Kanzlers der Universität Cambridge die einträgliche „custodia assissae panis et cerevisiae in perpetuum“. Dass die kanonische Auffassung der Dignitas auch auf weltliche Aemter angewendet wird, ist bei der üblichen Besetzung der letzteren mit Klerikern nicht zu verwundern. Die weltliche Theorie zerbricht sich über diese rechtliche Objektivierung der Sachkomplexe nicht den Kopf, wohl aber die kanonische Jurisprudenz, die sofort die Theorie von der personifizierten Dignitas hier einführt und so die Corporation sole schafft. Die Frage war nur: wird nun die Spruchpraxis des weltlichen Gerichts diese von der kanonischen Doktrin für ihre Zwecke geschaffene Auffassung acceptieren? Anfangs bis zur Zeit Heinrich VIII. tut sie das nur stockend, weil sie die Verbote gegen die tote Hand zu umgehen fürchtet. Ein anderer Grund, welcher auch das Anwendungsgebiet der personifizierten Dignitas im weltlichen Gebiete verhindert, liegt in der damals von der Spruchpraxis betonten „Perpetuität“, die bei jeder Korporation vorliegen musste. Weil diese nun beim Besitze des gewöhnlichen Priesters (Rector, Parson) fehlt und der Priester an seiner Pfründe kein Eigentum, kein fee simple hat, sondern dieselbe nach englischer Rechtsauffassung bei seinem Tode an den Patron

1) S. Gierke, Gen. R. II, p. 124 f. S. auch Maitland in der Law Quarterly Review 1900, p. 335 ff.

fällt, wird er erst nach langen Kämpfen als Corporation sole aufgefasst. Aber gerade diese „Perpetuität“ fehlt auch bei allen Kommunalämtern, die es namentlich seit der Reformation mit Vermögensqualität auszustatten galt, z. B. den Kirchenvorstehern (churchwardens) u. a. Man hilft sich damit, dass man, wie z. B. Henry VIII., durch besonderes Gesetz (Private Act) die Churchwardens gewisser Kirchspiele inkorporiert. So heisst es z. B. in 1 C. J. p. 390: „for strengthening and enlarging of an Act of Parliament made in 32. Year of the Reign of King Heinrich VIII. of famous memory, for the incorporation of six or four churchwardens in the Parish of St. Saviours in Southwark“. Unter Elisabeth (27 Elisabeth c. 13) wird im allgemeinen der Clerk of the peace (Friedensrichtersekretär) zur Korporation für die Innehabung des Grafschaftseigentums gemacht [2]).

Jedoch mit der Corporation sole allein die Bedürfnisse des praktischen Lebens zu decken, ging nicht an. Man hatte juristisch wenig davon, die Kommunalehrenämter durch Gesetz zu solchen juristischen Personen zu machen, da dieser Weg langwierig war. Da kam eine andere Institution zu Hilfe, die sich in dieser Zeit Elisabeth's überall recht breit zu machen begann — der „Trust“.

II. Die Entwicklung der trusts, die dem englischen Rechte eigentümlich ist, hat einen Hauptgrund: die frühzeitig in England vorkommenden gesetzlichen Verbote gegen die „tote Hand“ (mort main).

Schon die Magna Charta hatte im c. 43 (in der Neupublikation von 1217) vorgeschrieben: „Non liceat alicui de cetero dare terram suam alicui domi religiosae ita quod illam resumat tenendam de eadem domo“. Dies Verbot war insbesondere im Interesse des Lehensherrn ergangen, da viele Vasallen, um ihren Lehensverpflichtungen zu entgehen, ihr Gut an die Kirche kommendierten, um es von dieser unter leichteren Bedingungen zurückverpachtet zu erhalten. Das Statutum de viris religiosis, 7 Ed. I, stat. 2 c. 13, das vermeiden wollte, „quod ad manum mortuam terrae et tenementa hujusmodi deveniant“, wurde nun so ausgelegt, dass alle Vergabungen an Korporationen für unzulässig erklärt wurden. Da auch diese Bestimmung dadurch umgangen wurde, dass sich die Kirche in Scheinprozesse einliess, in welchen sie den Vergabenden einklagte, worauf

---

1) Genossenschaftsrecht II, S. 124.

2) In diesem Gesetze werden die Ersatz- und Strafsummen, die von einer Hundertschaft, welche sich an der Verfolgung von Räubern innerhalb einer Grafschaft nicht beteiligen will oder dies aus Nachlässigkeit versäumt, festgestellt. Die eine Hälfte der Entschädigung hat die Hundertschaft, in der der Raub vorgefallen, die andere die nachlässige Hundertschaft zu tragen. Zur Eintreibung der Summe wird der Clerk of the Peace mit folgenden Worten ermächtigt, aus denen sich klar ergibt, dass er als Sole Corporation angefasst wurde, (s. Grant a. a. O. p. 661).

„An Act for the followinge of Huye and Crye . . „And that the same moytie shall and may be recovered . . . . by and in the Name of the Clarke of the Peace for the time being . . . . without naming the Christian Name or Surname of the saide Clarke of the Peace; which moitie so recovered shall be to the onely use and behoofe of the Inhabitants of the said Hundred whereany such Robberie . . shall be comitted or done . . .

And be it further enacted by the authorithie aforesaide, That if any Clarke of the Peace, of or in any Countie, within this Realme, shall at any time commence or preferre any such suyte or Information and shall, after the same so sued commenced or preferred, happen to die or to be removed out of his Office . . . that is shall and may be lawfull to and for the Clarke of the Peace next succeeding in the said Countie to prosecute, pursue and followe, all an every such Action, Bill, Plainte, Sute and Information, for the causes aforesaide so hanging and depending, in such manner and forme and to all intents and Purposes as that Clarke of the Peace might have done which first commenced or preferred the said Sute Bill, Plaint or Information“.

§ 9. sich dieser in contumacia verurteilen liess, so bestimmte das Statute of Westminster II., dass in Zukunft eine Jury feststellen sollte, ob bei solchen Prozessen der Beklagte ein wirkliches Interesse zu vertreten habe (Digby, Introduction to the History of the Law of real Property 1897, p. 218).

Aber die erfinderische Umgehungspraxis kam auf ein anderes Mittel. Es wurden vertrauenswürdige Personen aufgestellt, Treuhänder, welche das vergabte Gut „in use“ für die religiöse oder weltliche Korporation inne hatten. Begingen die Treuhänder einen Vertrauensbruch, so wurden sie von dem Kanzleigerichtshof, der Chancery, zur Verantwortung gezogen. Alles dies geschah nur, um nicht die hohe Lizenz, d. i. die Dispens vom Verbot gegen die tote Hand erkaufen zu müssen. Wie sehr diese Praxis in der Zeit Richard II. um sich gegriffen, geht am besten aus dem Gesetz 15 Rich. II. c. 5, hervor, welches diesem Missbrauch steuern wollte und alle diese Scheinvergabungen an Treuhänder zu Gunsten von geistlichen und weltlichen Korporationen mit der Strafe des Heimfalls an König und Lord (Lehensherr) bedrohte. Klar skizziert es dieses Unwesen mit den Worten (cit. nach Digby p. 335): „And moreover it is assentend, because mayors, baillifs, and commons, of cities, boroughs, and other towns, which have a perpetual commonalty, and others which have offices perpetual, be as perpetual as people of religion (ein Zeichen, wie sehr schon der Gedanke der kanonischen Dignitas als Corporation sole auch für weltliche Aemter in Erscheinung zu treten begann!), that from henceforth they shall not purchase to them and to their commons or office upon pain . . . .“

Trotzdem erhielt sich der Missbrauch der Umgehung von jenen Verboten ungeschwächt in der Folge. ‚Uses‘ entstanden nach wie vor. Zu Gunsten von Verbänden um so mehr, als, wie einer der bedeutendsten Kenner dieser Materie, der berühmte Francis Bacon, sagt, jenes Gesetz nicht „Uses“ zu Gunsten von Verbänden, die nicht Korporationen waren, traf. (Reading on the Statute of Uses, Works II. p. 414: „For in the statute of 15 Ric. II. remedy was given, where the use came ad manum mortuam, which was when it came to some corporation; now when uses were limited to a thing, actor, work, and not to a person or body, as to the reparation of a church or an obit, or to such guild or fraternities, as are only in reputation, and not incorporate, as to parishes[3]) — the case was omitted“). — Dem unter anderem sollte

3) S. als Beleg auch Calendar of Proceedings in Chancery a. a. O. I, p. 129: „Rob. Ellowe, William Westlyn and others parishioners of the parish of ST. Clem. Danes v. Thomas Taylor. . . . to recover possession of the revenues belonging to the guild or fraternity of ST. CLEMENT DANES, let on lease to the defendant and which he had unlawfully underlet for termes beyond his interest in the premises“. „. . . . . . that where about XI years last passed all the worshipfull and honest persons of the same parish with one assent and agreement by an indenture graunted, demised and to ferme did lett unto the said Robert Ellowe and John Slater to the use of one Thomas Taylor brewer all the profit and advantage belonging and apertaining to the guild or fraternity of ST. CL. D., the said Thomas and his assignees yielding and paying therefore yearly during the same terme to the churchwardens of the said church for the time being X £ sterling . . . .“ und dass der genannte Thomas noch ausserdem die Verpflichtung übernahm „ . . . . . . safely deliver or cause to be delivered into the churchwardens of the said parish and to the parishioners of the same for the time being a tender of the said term as well the common seal of the said fraternity and all other especialties, pardons, bills and writings, as then were or should come or be in the hands, custody or possession of the same Th. Taylor . . . . . . in any wise apertaining or belonging to the said gild or fraternity“ bitten sie, da der gen. Th. Taylor seinen Verpflichtungen nicht nachkomme, „in tender consideration and for speedy reformacion whereof and foreasmuche as your said oratours being without remedy against the said Thomas by course of the common law by reason that the said former indentures and leases be now cancelled as void“ . . . . .

nun, wie Bacon sagt, das berühmte Statute of Uses (27 H. VIII. c. 10) abhelfen. — § 9.

Dies bestimmte, dass wer als Treuhänder zu Gunsten eines Individuums oder einer Korporation bestellt sei, durch diese Bestellung selbst Eigentümer des ihm anvertrauten Grundstücks werde. Aber wie bekannt, erreichte dies Gesetz seine Wirkung nicht, die Uses aufzuheben, sondern schlug in das Gegenteil um. Wie nie zuvor waren Treuhandschaften (Trusts) in Schwung gekommen und namentlich auch Trusts, wobei auch zu Gunsten eines nichtkorporierten Verbandes, wie z. B. Kirchspiels, Treuhänder, trustees, von der Chancery aus Billigkeit zugelassen wurden. Als solche Treuhänder wurden gewöhnlich, wo es sich um einen nicht korporierten Verband — Grafschaft, Kirchspiel, Hundertschaft — handelte, Verbandsorgane, Clerks, Overseers of the poor, die Hundered officers, von der Spruchpraxis der Chancery anerkannt. Nicht minder wurden zu Gunsten öffentlicher Stiftungen z. B. Bau einer Kirche, einer Brücke etc. Trusts zugelassen. Bacon selbst zeigt die Lücke, die im Gesetze Heinrich VIII. nach dieser Richtung hin bestand, an, indem er bemerkt, dass das Verbot der Uses nur gegen solche zu Gunsten von Korporationen sich richtete, nicht aber gegen die zu Gunsten von wohltätigen und öffentlichen Zwecken bestellten (sogenannten Dead uses) (a. a. O. p. 425: „The second word is the word „„person““ again: which excludeth all abeyances. It excludeth also all dead uses, which are not to bodies lively and natural; as the building of a church, the making of a bridge; but here, as was noted before it is ever coupled with body politic.“)

Also waren nach Bacon Korporationen doch in das Verbot eingeschlossen! Für die Kommunalverbände, die sich aber nicht zu Korporationen wie die engl. Städte entwickeln konnten, blieb der Trust ein wertvoller Ersatz der Korporationseigenschaft, der insbesondere dazu diente, in ihnen wenigstens eigentumsähnliche Verhältnisse einzuführen. Es geschah dies eben, wie Bacon richtig andeutete, namentlich, wenn wohltätige Stiftungen der Kommunalverbände z. B. an ein Kirchspiel gemacht wurden, um Brücken, Kirchen u. s. w. zu bauen. So finden wir diese Entwicklung schon unter Elisabeth vollkräftig. In den Calendar oft he Procedings in Chancery vol. III, p. 264 Nr. 38 a° 1594: „Robert Storye u. a. als „suing lessies in trust for the parish of Wylescombe“ klagen Dame Winifred Baude Witwe u. a. wie folgt: „Gilbert Borne, late Bishop of Bath and Wells, being seised in fee in right of his bishoprick of the manor and borough of Wylescombe, demised to the churchwardens of the said parish and others certain lands or stalls in the market there, and divers profits thereto belonging for a long term of years, but the said bishop being deprived of the bishoprick, his successor Thomas Goodoyn, afterwards elected bishop, made a lease thereof for a great number of years to the crown, and the said term was by letters patent to Sir George Baude, knight deceased, and Dame Winifred his widow and other defendants dispute the plaintiffs title“. Wir sehen hier ganz deutlich, wie die Churchwardens als trustees für das Kirchspiel eigentumsähnliche Position einnehmen. (S. auch v. III. a. a. O. p. 159 u. a. m.) Sehr gefördert wurde diese Entwicklung durch das Gesetz von 1601, on Charitable Uses, welches von dem Verbote der Bestellung von Treuhändern, die gemeinnützigen Zwecke („relief of aged impotent, and poor people . . . repair of bridges, ports, havens . . . highways“ etc.) ausgenommen hatte. (S. Mackay, the State and Charity 1898, p. 23.)

Die Stadtkorporationen wurden aber wie alle andern Korporationen im 16. und 17. Jahrhundert von der Fähigkeit Trustees zu sein ausgeschlossen. Auch konnte für sie und zu ihren Gunsten niemand Trustee sein. Die Begründung hiefür wird von

§ 9. Coke im Cudleigh Case (1 Rep. 300 Note w. mit Berufung auf Plowden, Brooke und Bacon) aus der Tatsache hergeleitet, dass eine Korporation als künstliche Person nicht jenes Mass von Vertrauen haben noch beanspruchen könne, wie ein natürlicher Mensch, und ihr „ein Gewissen“ (conscience) fehle. („A body corporate could not be seised to a use, because the court of chancery is a court of conscience and could not issue any process against them to execute the use, and a corporation cannot be intended to be seised to anothers use“).

Aus dieser Verschiedenheit von Interpretationsregeln zu dem oben genannten Statute of Use entstand der Trust als Ergänzung des Korporationsbegriffs. Am Ausgange des 18. Jahrhunderts wurden Korporationen als fähig angesehen, die Trusteeeigenschaft zu übernehmen, namentlich wo es sich um wohltätige Stiftungen handelte. (S. Spence, Equitable Jurisdiction 1849 33ff., p. 38 u. I 401.) Dadurch wurde bewirkt, dass die städt. Korporationen überhaupt unter eine Aufsichtsinstanz, nämlich die Chancery kamen, die Trusts gewöhnlich kontrollierte. Eine solche Aufsicht einer Zentralbehörde war damals um so notwendiger, als die Kontrolle, die früher das Privy Council über Städte ausgeübt hatte, mit der glorreichen Revolution verschwunden war. Namentlich ward sie in Bezug auf die Verwaltung des Stadtvermögens nötig geworden.

Daher wurde noch in der Zeit nach 1835 die Stadtkorporation als solcher Trust des borough fund (nach sect. 92 der Munizipalreformakte 5 and 6 Wil. 4 c. 76) angesehen und die Chancery galt infolgedessen als Oberaufsichtsinstanz über das Stadtvermögen. Davon kam man natürlich ab, als eine andere Aufsichtsinstanz im 19. Jahrhundert seit der Munizipalreformakte von 1835 in der Treasury, später dem Local Government Board den Städten erwuchs. Damit wurde definitiv die Theorie der Trustkorporation und ihre Anwendung auf die Stadt aufgegeben. — Sie erhielt sich aber für alle anderen Kommunalverbände, und so sind alle Organe die heutigen Kommunalverbände, Grafschaftsrat, Distriktsrat, Kirchspielrat, oder wo kein solcher besteht, die overseers of the poor, Trustkorporation. D. h. sie sind keine wirkliche Korporationen, die alles tun können, was ihnen nach dem Gründungszwecke zustünde, wie andere, z. B. Stadtkorporationen, sondern die das, was ihre Kompetenz ist, auch tun müssen. Kurz Rechtsautomaten, die das Recht für die Zwecke des privaten Rechtsverkehrs schafft. Ist die alte Corporation sole gewissermassen geschaffen, um den Stiftungsbegriff anzubahnen, so haben wir es hier bei der Trustkorporation mit einer Enrichtung zu tun, die einerseits im Zusammenhange mit den Kommunalverbänden jenem Zeitpunkt aus der kontinentalen Theorie gleichkommt, wo man das Verhältnis zwischen Organ und Korporation als Mandatsverhältnis konstruierte (Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung 1887, S. 106 und 762), andrerseits heute den Stiftungsbegriff in England bildet.

§ 10. Körperschafts-, Vereins- und Versammlungsfreiheit in England.

1. Die Körperschaftsfreiheit.

Gierke präzisiert in seinem deutschen Privatrecht (Binding's Handbuch der Rechtswissenschaft II. Abteilung 3, p. 488) die Körperschaftsfreiheit mit folgenden Worten: „Die Rechtsordnung kann die Anerkennung eines Verbandes als Körperschaft unmittelbar an das Dasein eines geeigneten Tatbestandes knüpfen, so dass die Körperschaft in ähnlicher Weise wie der einzelne Mensch durch die Geburt Person wird“.

Ist nun diese Körperschaftsfreiheit in England vorhanden? Die Frage ist schon zum Teile im vorhergehenden beantwortet. Die Antwort lautet: Nein. Wie wir sahen, gilt noch heute prinzipiell der Grundsatz, dass Korporationen nur von der Staatsgewalt,

König, resp. Parlament, letztere namentlich dann, wo der zu schaffenden Korporation eine vom gemeinen Recht abweichende Sonderrechtsstellung verliehen werden soll (s. darüber noch III. Teil., Abschn.: königl. Praerogative), kreiert werden können, dass sie niemals von selbst entstehen. England steht also auf dem alten Konzessionssystem der Vereinsbildung. Dies auch soweit, dass die auf dem Wege der „Verjährung", prescription erworbene Korporationsqualität — übrigens eine für das heutige Recht auf den Absterbeetat gesetzte Kategorie von Korporationen — als vom König durch stillschweigenden Konsens erworbene angesehen wird. § 10.

Dieses Prinzip hat nun zu Gunsten einiger Kategorien von Vereinen im 19. Jahrhundert Durchbrechung erfahren. Diese kennen zu lernen ist der Zweck der nachfolgenden Ausführungen. Vor allem gehören hierher:

1. Die Handelsgesellschaften auf Aktien, joint stock companies, die seit dem Jahre 1862, wie wir oben gesehen, einem System von Normativbestimmungen unterworfen sind, d. h. sie erwerben schon Korporationsrechte, wenn sie eine Reihe von im Gesetze aufgezählten Bedingungen erfüllen und ihre Einregistrierung in das Register der Handelsgesellschaften auf Aktien veranlassen. In gleicher[1]) Weise sind die Produktiv- und Konsum-Genossenschaften[2]) (Industrial und Provident Societies) nun durch eine Act von 1896 einem System von Normativbestimmungen unterworfen.

2. Die Friendly Societies (s. über dieselben Pratt, on Friendly Societies 13. ed. 1897 und Fuller, on Friendly Societies 1896. Parl. Papers 1897 C. 97). Dahin gehören diejenigen Assoziationen, die sich die Aufgabe der Alters- und Unfallversicherung namentlich von Arbeitern und kleinen Gewerbetreibenden zum Zwecke gesetzt haben (sog. Friendly Societies im engeren Sinne), Viehversicherungs-Genossenschaften (Cattle insurance Societies), Gesellschaften für Wohltätigskeitszwecke anderer Art als bloss gegenseitige Unterstützung ihrer Mitglieder (Benevolent Societies), sodann Working Men's Clubs, Arbeitervereine, die die Geselligkeit und Erholung der Arbeiter zum Gegenstand ihrer Tätigkeit machen. Schliesslich kann die Treasury eine Reihe von anderen Vereinszwecken billigen und die diesen dienenden Vereine unter die Regeln der Friendly Societies bringen (s. 8 Ab. 5 der Friendly Societies Act von 1896). Literarischen, künstlerischen u. a. Zwecken dienende Vereine gehören hierher ebenso, wie Sport- und Radfahrerklubs.

Alle diese Friendly Societies sind einem System von Normativbestimmungen unterworfen, d. h. sie bedürfen zu ihrer Entstehung der Eintragung in ein Register. Dies wird vom Chief Registrar of Friendly Societies, der ein eigenes Büreau, Central office in London hat und mit Hilfe eines Stabs von Gehilfen die Friendly Societies und ihre Geschäftsgebahrung überwacht, sowie Streitigkeiten der Fr. S. im Innern, wenn das ihre Vereinssatzungen, rules, vorschreiben, zu ordnen hat, verwaltet. Ist in dieser Hinsicht keine Regelung durch die Vereinsstatuten vorgesehen, dann entscheiden hierüber die ordentlichen Gerichte, gew. die Grafschaftsgerichte, county courts.

Durch die Eintragung in das Register wird aber die Fr. S. noch keineswegs Korporation (Fuller a. a. O. 22 f. und Renton a. a. O. VI. p. 17). Sie kann nur durch ihre Trustees klagen, nicht durch ihre Beamten und Organe. Sie kann auch für gewöhnlich keine Klage vor den ordentlichen Gerichten wegen geschuldeter Vereinsbeiträge ihrer Mitglieder erheben (s. 23 der Act von 1896, Ausnahme die Viehversicherungs-Genossenschaften!)

1) Ebenso die Building Societies, Baugenossenschaften, nach dem Gesetz von 1874 37/8 Vict. c. 42.

2) S. über dieselben B. Webb, die Brit. Genossenschaftsbewegung 1893, herausg. von Brentano.

§ 10. Die Friendly Societies im engeren Sinne müssen alle 5 Jahre eine vollkommene Einschätznng ihres Aktivvermögens machen und diese veröffentlichen (s. 29 l. cit.) Sie geniessen Befreiung von gewissen Verkehrsstenern und von der Einkommenssteuer und ausserdem den Vorrang ihrer Ansprüche gegen rechnungspflichtige Beamte vor allen anderen Gläubigern unmittelbar hinter den Ansprüchen der Krone (d. h. den öffentlichen Abgaben). Die Mitglieder sind durch die Vereinssatzungen gebunden, auch wenn sie nicht diesen ausdrücklich zugestimmt haben. Aehnlich den Friendly Societies ist die Rechtsstellung der Industrial Assurance Societies, der Loan Societies, der Saving Banks, der Scientific and Literary Societies geregelt. Dabei ist bei den genannten Associationen ein mehr oder weniger von Privilegien und Berechtigungen, Befreiung von Staatsaufsicht gewährt, die mehr oder weniger von der als Idealtypus der modernen Körperschaft dienenden Joint Stock Company abweichen. —

Während die bisher besprochenen Vereine als wirkliche Körperschaften gelten oder annäherungsweise solchen gleichkommen, stehen die nun folgenden Kategorieen von Vereinen, ohne als Rechtspersönlichkeit zu gelten, da. Es sind: die „Clubs" und die „Trade Unions", die Gewerkvereine.

3. Die Clubs[1]). Sie sind in England das Hauptmittel der Vereinigung zu geselligen nnd namentlich politischen Zwecken. Sie dienen als solche vorwiegend den besitzenden Klassen. Man unterscheidet sog. Proprietary Clubs nnd Members Clubs. In dem ersteren Falle schafft der Unternehmer und Eigentümer des Clubhauses auch die Einrichtung desselben samt Zugehör, wofür er die Mitgliederbeiträge erhebt. (Meist ist der proprietor eine Aktiengesellschaft.) Der M.'s Club unterscheidet sich von dem erstbesprochenen Typus dadurch, dass hier die Mitglieder selbst alles dingliche Substrat herbeischaffen. Das Eigentum an dem dinglichen Substrat wird Treuhändern, Trustees, übergeben, die den Club im rechtlichen Vermögensverkehr nnd vor den Gerichten vertreten.

Der Club als solcher ist dem Rechte „nnbekannt". Er ist nicht Person im Rechtssinn, denn er ist keine Handelsgesellschaft auf Aktien oder, was dem gleich kommt, er ist auch keine Korporation, denn wie die englischen Juristen sagen (S. Wertheimer, Law relating to Clubs a. a. O. p. 6): „eine Korporation besteht . . . um gewisse Rechte für dauernde Nachfolge zu erhalten und kann auf physische Personen nur durch königliche Charter Parlamentsakte oder Verjährung (prescription) übertragen werden. Ein Club hingegen besteht nur aus physischen Personen nnd ist bloss das Resultat eines Vertrages".

Die Vertragsgrundlage ist das für die Gerichte bestimmende. Die Vereinssatzungen werden als Vertragsofferten aufgefasst, denen sich jedes neueintretende Mitglied unterwirft. Die Rechte des Vereins gegen die Mitglieder und umgekehrt der Mitglieder gegen den Verein werden als bindende „Verträge" geschützt. Freilich reicht diese Vertragsgrnndlage nicht aus, nm die Vereinsmitglieder immer gegen die Vereinsherrschaft zu schützen. Ausstossung aus dem Verein wird von den Gerichten nur soweit berücksichtigt, als damit eine Verkürzung von Vermögensgenuss gegeben ist. Wo dies nicht der Fall ist, da ziehen sich die Gerichte zurück und verweigern jede Einmischung, da der Club nur sozialen Charakter habe und die Mitglieder die geeignetsten Richter hiefür seien. (S. Renton, a. a. O. p. 51.)

Der Verein hat auch vor dem Rechte keine Organe, die ihn legal vertreten. Allerdings hat jeder Club seinen Verwaltungsansschuss, members committee, seinen ste-

1) Wertheimer-Chaster, the Law relating to Clubs 3d ed. 1903. Renton, a. a. O., vol. 3, p. 49 ff.

ward oder manager und seinen Sekretär. Aber alle diese Personen können nicht ohne weiteres Handlungen mit Rechtsverbindlichkeit für die übrigen Clubmitglieder vornehmen. Die Satzungen des Clubs schaffen dann die nötige Vertragsgrundlage, indem ein oder mehrere Mitglieder, gewöhnlich das Komitee oder der Steward, von der Gesamtheit durch die Satzungen zur Vornahme gewisser Rechtsgeschäfte ermächtigt werden. Da aber diese Ermächtigung immer von der Zustimmung aller Clubmitglieder abhängig ist, so ist diese Vertragsmaschine, die eine regelrechte, vom Rechte auch anerkannte Vereinsorganisation ersetzen soll, nicht immer in Bewegung zu setzen, und viele Handlungen müssen die „Sozialorgane" des Clubs vornehmen, auf eigene Faust und mit eigener Verantwortlichkeit. Man denke nur zum Vergleiche an unsere Geselligkeits- und Vergnügungskomitees. Was aber bei uns nur vorübergehend erfolgt, ist dort in England zur dauernden Vereinsgrundlage gemacht. Nur ein sehr reiches Volk, das seine sozialen Verpflichtungen sehr ernst und so genau nimmt, wie Rechtspflichten, kann bei solcher Vereinsgrundlage bestehen. Auch kann selbst in England nur in Vereinen der besitzenden Klassen, den Clubs der Gentlemen, diese lockere Vertragsmaschinerie eine sichere, rechtlich anerkannte Vereinsorganisation befriedigend ersetzen. Immerhin streben auch diese Clubs danach, wenn möglich, inkorporiert zu werden, was am besten gewöhnlich und am leichtesten durch Umwandlung in eine Aktiengesellschaft geht. Dadurch werden dann die Sozialorgane des Clubs zu rechtlichen Korporationsorganen, die dann ihre bisherige Individualverantwortlichkeit auf den Verein abladen können, ein immer gern angestrebter Vorteil (Renton, a. a. O. p. 50).

4. Die Trade Unions [1]). Die rechtliche Stellung der Tr. U. ist seit Aufhebung der gewerblichen Koalitionsverbote 1824 (5 Geo. IV. c. 195) und 1825 (6 Geo IV. c. 129) bis zum Jahre 1871 die gewesen, dass zwar die Vereinigung der Arbeiter, um ihre Interessen zu beraten, freigegeben wurde: aber immerhin konnten sie, namentlich wegen Durchsetzung und Herbeiführung von Arbeitsausständen, durch das Common law der Konspirationsbestrafung unterworfen werden, weil solche Ausstände als restraint of trade angesehen wurden (Macrosty, a. a. O.).

Erst das Jahr 1871, das Jahr 1875 und das Jahr 1876 brachten Gesetze, welche die heutige Grundlage der Trade U. abgeben. Insbesondere sind nach dieser Richtung die Criminal Amendement Act von 1871, die Conspiracy and Protection of Property Act von 1875 und die Trade Union Act von 1876 zu nennen. Diese Gesetze haben folgende Hauptprinzipien festgelegt. Einmal sind alle Vereinigungen von Arbeitern und ihre Vereinbarungen zum Zwecke der Förderung ihrer Interessen gesetzlich zulässig. Ebenso die der Arbeitgeber. Solche Vereinigungen unterliegen nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die durch das Rechtsinstitut der conspiracy gegeben ist. Auch sind alle Vereinbarungen (agreements) und alle Bestellungen von Trusts innerhalb der genannten Vereinigungen, als gültig bezeichnet, doch versagt das Recht einigen dieser Vereinbarungen die Klage, insbesondere denjenigen, welche Mitgliedsbeiträge und Mitgliedsgeldstrafen, Unterstützungsbeiträge bei Ausständen u. dgl. mehr betreffen, die gerichtliche Verfolgbarkeit.

Handlungen der Unionsmitglieder sind im Prinzip nicht strafbar, selbst wenn sie der Förderung von Unionszwecken dienen, vorausgesetzt, dass sie an und für sich nicht strafbar sind. Eine Reihe von Handlungen, die für Unionszwecke direkt vorgenommen zu werden pflegen, wie Einschüchterung zum Zwecke der Beteiligung am Arbeitsaus-

---

1) S. zu f.: S. and B. Webb, Industrial Democracy 1900. Renton, vol. 12, p. 236 ff. und Macrosty in Archiv für Soc. Gesetzgebung 1903, p. 322—343.

§ 10. stande, aufdringliche Verfolgung der sich nicht Beteiligenden, aufdringliches Postenstehen u. a. m. sind unter strenge Strafen gestellt. Dagegen ist das ruhige Postenstehen (picketing), nur um den Interessierten über einen am Ausstand Nichtbeteiligten Auskunft zu geben, nicht mit Strafe belegt.

Die rechtliche Stellung der Tr. U. ist, wie ein Parlamentsbericht von 1867 sagt (cit. bei Macrosty a. a. O. 324) die der Clubs. Sie sind also keine Korporationen, sie können sich allerdings nach Art der Friendly Societies registrieren lassen, werden dadurch aber immer noch keineswegs zu Korporationen, sondern erlangen nur die Fähigkeit Trustees für den ordentlichen Rechtsverkehr zu bestellen.

Durch neuere und neueste Gerichtsentscheidungen ist aber die rechtliche Stellung der Trade Unions weit unter das Niveau der gewöhnlichen Clubs hinabgedrückt worden. Einmal dadurch, dass für schuldbares Verhalten der Trade Union-Organe ihr Fond, d. i. der der Union, haftbar erklärt wurde (Taff Vale Case 1901). Ausserdem sind durch gerichtliche Entscheidung der letzten Jahre diejenigen Handlungen für Unionszwecke, die an und für sich straflos sind, dennoch zivilrechtlich als zum Schadenersatz verpflichtend angesehen worden, insbesondere das Arrangieren von Strikes oder Boykottierung eines den Unions sich nicht fügenden Arbeitgebers (sog. „Black List“ typisch der Fall Quinn c. Leathem cit. bei Macrosty a. a. O.). Schliesslich sind die strafbaren Handlungen, z. B. das „Einschüchtern“, Postenstehen etc. in engherziger Weise interpretiert worden, so dass dadurch die Vereinsfreiheit wesentliche Einschränkungen erfahren hat.

Aber abgesehen von diesen neuen gerichtlichen Entscheidungen ist die Lage der Gewerkvereine an und für sich eine schlechte, da hier die Vereinszwecke insbesondere die Lohnerhöhungen auf dem Wege der Strikes wie die Webbs in ihrem Buche (Introduction a. a. O.) treffend sagen, „nur durch Handlungen durchzuführen sind, die, wenn sie auch nicht unter das Strafgesetz fallen, dennoch jetzt klagbar sind“.

II. Die Vereinsfreiheit.

Wenn wir einen Engländer nach dem Stand der Vereinsfreiheit in seinem Vaterlande fragen, so wird er uns mit Stolz auf die Tatsache verweisen, dass die freie Vereinigung von Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes ohne irgend welche Polizeischranken bestehe, dass Vereine hier in England ohne weiters sich bilden können, polizeiliche Anmeldung ihrer Statuten und Vorlage derselben nicht nötig haben, kurz alle Plackereien, denen Vereinsbildungen namentlich politischen Charakters auf dem Kontinent ausgesetzt sein können, hier in England unbekannt sind. Und darin hat er zweifellos Recht. Jede Vereinsbildung ist ohne weiters freigegeben und neugebildete Vereine haben sich nur zu hüten, dass sie mit der Unlawfull Societies Act von 1799 (Act 39 Geo. III. c. 79) nicht in Konflikt kommen. Dieselbe stammt noch aus der Zeit, da die Furcht vor der französischen Revolution auch in England dazu zwang, alle gefährlichen Clubs zu verbieten, insbesondere auch solche, welche sich durch geheime Eide oder ähnliche Mittel zu aufrührerischen und umstürzlerischen Unternehmungen bildeten, desgleichen Konföderationen von Vereinen für diese Zwecke. Strenge Strafen waren auf die Teilnehmer solcher Vereine gelegt, ja 1812 (52 Geo. III. c. 104) die Todesstrafe. Diese ward nun 1837 in eine geringere Strafsanktion umgewandelt. Aber nach wie vor besteht die Corresponding Societies Act von 1799, oder wie sie jetzt heisst, die Unlawfull Societies Act. Als ungesetzlich (unlawfull) gilt heute ein Verein der 1) einen von den oben beschriebenen Eiden seinen Mitgliedern abverlangt, 2) ein Verein, dessen Mitglieder sich an der Abfassung einer mündlichen und schriftlichen Erklärung beteiligen, die weder vom Rechte erfordert wird, noch von den Friedensrichtern in grossen und kleinen Sitzungen derselben konfirmiert resp.

autorisiert worden ist. 3) Ein Verein, dessen Mitglieder einander nicht kennen, oder wo die Mitglieder der Majorität der übrigen verborgen gehalten werden. Freimaurer, die sich vom Grafschaftsrat, County Council, registrieren lassen, sind von dieser Bestimmung ausgenommen. (S. 2, SS. 5—7 l. cit. und S. 3 der Act 51/2 Vict. c. 41.) **§ 10.**

Jeder Teilnehmer an solchen Vereinen, oder der mit solchen Vereinen korrespondiert, macht sich einer unlawfull combination schuldig, die strafrechtlich verfolgt wird. Seit der Act 9/10 Vict. c. 33, wonach die Einleitung der Strafverfolgung nur dem Attorney oder Sollicitor General zusteht, sind die Strafverfolgungen wegen Verletzung der Unlawfull Societies Act ganz obsolet geworden.

Also besteht vollständigste Freiheit der Vereinsbildung? In der Tat, wenn man nur mit den Augen unserer konstitutionellen Doktrin die englischen Verhältnisse ansieht. Denn das, was auf dem Kontinent die konstitutionelle Doktrin als Vereinsfreiheit ansah, Schutz der gebildeten Vereine vor willkürlicher Unterdrückung oder willkürliche Verhinderung neuentstehender Vereine duch die Polizeibehörden, hat in England allerdings, und zwar wie man rückhaltlos anerkennen muss, zum Segen dieses Landes nie bestanden.

Ist aber durch die Formel der konstitutionellen Doktrin auch die wahre Vereinsfreiheit umschrieben? Sicherlich nicht, denn vor allem muss es nicht immer die Polizeibehörde sein, vor der man sich zu schützen hat. Auch ohne Polizeibehörden und Büttel kann die Vereinsfreiheit wesentlichen Einschränkungen ausgesetzt sein, und namentlich eine Plutokratie, wie sie England ohne Zweifel heute darstellt, kann andere Mittel als polizeiliche anwenden, um die Vereinsfreiheit nicht gar zu üppig werden zu lassen. Sodann hat auch die Formel der konstitutionellen Doktrin ein Problem ausser Augen gelassen, das man notwendig als Bestandteil der Vereinsfreiheit auffassen muss: wir meinen nicht die Freiheit des Vereins als ganzen, sondern die jedes einzelnen Vereinsmitglieds gegen die mitunter allzu sehr drückende Last der Vereinsherrschaft oder Vereinsgewalt. (Das Problem von dieser Seite zuerst gestellt zu haben, ist das Verdienst von Leist, Vereinsherrschaft und Vereinsfreiheit im Reichsrecht 1899.)

Halten wir dies uns vor Augen und untersuchen wir nunmehr die englischen Vereinsverhältnisse, so finden wir vor allem eine andere Technik in der Beschränkung der Vereinsfreiheit, als sie der Polizeistaat und der aus dem Polizeistaat herauswachsende Rechtsstaat zur Anwendung bringt.

Während in diesem die Vereinsbildung durch Konzessionierung oder Einspruch, den die Staatsbehörden erheben können, erschwert wird, kann die Plutokratie andere Mittel verwenden. In einer Welt, wo die kapitalistische Akkumulation soweit vorgedrungen ist, dass nur besonders kapitalkräftige Vereinsorganisationen einen regelrechten politischen Wettbewerb mit anderen eingehen können, hat die Rechtsordnung die Möglichkeit, durch Verhütung der Bildung von Vereinskapital, die Bildung der Vereine selbst zu unterbinden. Sie wird mit anderen Worten, und dies tut die englische Rechtsordnung, die Erlangung der vollen Vermögenspersönlichkeit, d. i. der Korporationsqualität, an besonders erschwerende Bedingungen knüpfen, sie wird sodann und zwar je nach der Gunst, die sie einer bestimmten Kategorie von Vereinen schenkt, einzelne Stücke aus dem Volltypus der Korporationsqualität herausreissen und ein mehr oder minder davon an die verschiedenen Kategorien von Vereinen verteilen. Daher die vielen Arten und Sonderstellungen verschiedener Vereine, die das kontinentale Auge so sehr befremden. Schon jede dieser Kategorien hat ihr Sonderprivileg, die einen können

§ 10. liegendes Gut über ein bestimmtes Ausmass hinaus erwerben, die anderen nicht, die einen können ihre Mitglieder zur versprochenen Beitragsleistung gerichtlich zwingen, die anderen nicht, in den einen werden die Vereinsmitglieder durch Majoritätsbeschlüsse der übrigen gebunden, in den anderen nicht. Hier werden Streitigkeiten der Vereinsmitglieder mit der Vereinsgewalt durch Schiedsspruch oder subsidiär oder auf alle Fälle hin von den ordentlichen Gerichten entschieden, dort kümmert sich die Rechtsordnung überhaupt nicht um diese internen Streitigkeiten oder wie sie technisch heissen „disputes". Hier kann der Verein durch seine Organe vor Gericht klagen oder verklagt werden, dort nicht, sondern bedarf dazu eigener Trustees. Hier verpflichten die Organe resp. die Trustees durch ihre Handlungen den Verein, dort müssen sie auf alle Fälle die Verantwortlichkeit auf eigene Faust, Rechnung und Gefahr übernehmen, welches letztere namentlich bei Vereinen, deren Mitglieder nicht zu den „oberen 10000" gehören, als wesentliche Einschränkung der Vereinsfreiheit, Erschwerung der Vereinsbildung betrachtet werden muss.

Wie sehr die Machthaber im Parlament und in den Gerichten das ihnen durch den Mechanismus der Rechtsordnung in die Hand gedrückte Machtmittel auch zu schätzen wissen, ergeben nachstehende Aussprüche. Es ist vor allem ein Minoritätsbericht der Royal Commission, die über die Lage der Trade Unions im Jahre 1867 beriet und auf dessen Empfehlung hin das Gesetz von 1871 Verbesserungen in der rechtlichen Stellung der Trade Unions brachte (Macrosty, a. a. O. 324). Der damals aufgetauchte Vorschlag der Trade Unions, vollständige Korporationsrechte zu gewähren, wird hier mit folgender Begründung abgelehnt: „Wir sind keineswegs überzeugt, dass ein derartiges Gesetz auch nur wünschenswert sei. Die Gewerkvereine sind ihrem Wesen nach gesellige Vereinigungen (clubs) und keine Handelsgesellschaften und wir sind der Ansicht, dass die gesetzliche Regelung, die diesen zuteil wird, bei jenen nicht anwendbar ist. Von irgend welchen Versprechungen abgesehen sind die Zwecke, die sie beobachten, die Rechte, die sie beanspruchen, und die Verpflichtungen, die sie eingehen, zum grössten Teil solcher Art, dass sie unserer Ansicht nach nicht durch die Gerichte erzwungen, verändert oder aufgehoben werden können. . . . ."

In ähnlicher Weise sprach sich ein Richter im Taff Vale Case (1900 cit. bei Macrosty a. a. O. 337 f.) aus, woraus ebenfalls hervorleuchtet, dass an Vereine nur Bruchstücke der Korporationsqualität im Sinne einer bestimmten Vereinspolizei verliehen werden. Es handelte sich im vorliegenden Falle ebenfalls um die Trade Unions, und der Richter sagte: „Indem die Gesetzgebung den Gewerkvereinen die Befugnis, Vermögen zu besitzen und durch Beauftragte zu handeln, verlieh, hat sie ihnen ohne Inkorporierung zwei wesentliche Eigenschaften verliehen, wesentlich insofern, als ihre Haftung für Kosten in Betracht kommt. Denn eine Korporation kann nur durch ihre Beauftragten handeln und kann nur mittelst ihres Vermögens zur Zahlung herangezogen werden. Der Grundsatz, nach welchem Korporationen für unrechtmässige Handlungen ihrer Angestellten zu haften haben, gilt ebenso für Gewerkvereine, wie für Korporationen. Wenn die Behauptung des Vereins, dem der Verklagte angehört, begründet wäre, dann hätte die Gesetzgebung die Gründung zahlreicher Organisationen zugelassen, welche das Recht haben, Vermögen zu besitzen und durch Agenten zu handeln, ohne sie im geringsten für das Unrecht, das sie anderen Personen durch den Gebrauch ihres Vermögens und die Beschäftigung ihrer Agenten zufügen könnten, verantwortlich zu machen."

So ist die Freiheit der Vereinsbildung gegenüber der Staatsgewalt beeinflusst. Auch die Aufsicht über schon bestehende Vereine handhabt die

Plutokratie ganz anders als der Polizeistaat. Da gibt es allerdings keine willkürliche Unterdrückung und Auflösung von Vereinen, aber es gilt der Grundsatz, wie er namentlich den Gewerkvereinen gegenüber in letzter Zeit zur Anwendung gebracht wurde: der Verein, trotzdem er keine Korporation ist, wird für das rechtswidrige, insbesondere andere schädigende Handeln der Vereinsorgane zum Schadenersatz herangezogen, und da englische Schadenersatzsummen, die von den Gerichten anferlegt zu werden pflegen, nicht gering sind (in einem Falle wurden bei ähnlichem Anlasse 23000 £ einem Gewerkvereine auferlegt, s. Macrosty, a. a. O.), so kann ein so „gestrafter" Verein sich mitunter kaum wieder erholen. Das Mittel ist, wie man wohl zugestehen muss, viel wirksamer als Unterdrückung des Vereins durch den Polizeibüttel. Erwägt man nun noch, dass der Kreis der „schädigenden" Handlung höchst unsicher und schwankend durch die Spruchpraxis gezogen wird, dass ferner die verschiedenen Vereine mit verschiedenem Masse gemessen werden, anders z. B. die Gewerkvereine, anders die ähnlichen Zwecken dienenden Unternehmerverbände und Kartelle (sehr naiv heisst es in Renton III, p. 115: „the history in England of trusts, syndicates, and unions of employers is not, as in America published in detail in many reported cases; the industry of our law since the abolition of the offences of engrossing, forestalling, and regrating having been directed rather against combinations of workmen than of employers." S. auch die Aussprüche der Richter Lord Davey und Lord Shaud in Allen v. Flood 1897 cit. bei Macrosty 331 und 332, schliesslich Macrosty a. a. O. 335 f.), dann wird man wohl sagen müssen: in England wird die polizeiliche Vereinsaufsicht nicht von den Polizeibehörden, wohl aber von den Gerichten besorgt.

Was nun die individuelle Vereinsfreiheit, d. h. den Schutz des Individuums gegen die Vereinsherrschaft anlangt, so ist in England in dieser Richtung ebensoviel getan wie auf dem Kontinent, also auch in Deutschland, nämlich: gar nichts. Nur die Gewerkvereine bilden, wie wir sahen, eine Ausnahme. Doch nicht gerade im Interesse der individuellen Vereinsfreiheit, dass Postenstehen, Einschüchterung von Arbeitsgenossen den Mitgliedern der Gewerkvereine verboten ist, sondern ohne Zweifel, weil den herrschenden, kapitalistischen Klassen jenes Verbot nützt. Und trotzdem hätte England, wo konventionelle Formen und Normen unterhalb der Rechtsordnung so kräftig und verbindend wirken können, als wären sie Recht, England, wo die Vereine riesengrosse Kapitalien und damit grosse Vereinsgewalt akkumulieren können, namentlich wenn sie sich mit den herrschenden Klassen gut zu stellen wissen, solchen Schutz der individuellen Vereinsfreiheit viel nötiger, als jedes andere Land.

III. Zum Schlusse noch ein Wort über die Versammlungsfreiheit in England. Jeder kontinentale Besucher Londons wird oft das Bild der zahlreichen Versammlungen im Hyde Park unter offenem Himmel staunend bewundert haben, wo kein Beamter der Polizei anwesend, wo keine Polizeierlaubnis zur Abhaltung solcher Versammlungen nötig ist. Und in der Tat! England besitzt das Privileg, seinen Bewohnern freiestes Versammlungsrecht zu gewähren, wo jeder seine Meinung so äussern kann, wie ihm der Schnabel gewachsen! In England herrscht nur das Repressivprinzip der Vereinspolizei, nicht das kontinentale Praeventivprinzip. Daher können niemals in England Versammlungen von der Polizeibehörde, Friedensrichtern etc. untersagt werden, weil sie anderen Anlass geben könnten, die „öffentliche Ruhe und Ordnung" zu gefährden, wie dies mitunter auf dem Kontinent ein beliebtes Auskunftsmittel der Polizeibehörden ist, missliebige Versammlungen überhaupt im Keime zu unterdrücken. — Auf offenen Plätzen (open spaces), die dem Gemeingebrauch gewidmet sind, kann die Staatsbehörde die Ab-

§ 10. haltung von Versammlungen untersagen. Dies Recht leiten die Juristen aus dem Eigentumsrecht der Krone an solchen Grundstücken[1]) ab. Sonst aber kann jede Versammlung zusammentreten und tagen, solange sie nur nicht rechtswidrige Zwecke verfolgt z. B. die Aufreizung anderer Mitbürger, und dadurch eine „unlawfull assembly“[2]) wird. (Dicey a. a. O. 266—280 und 445—464). Die unlawfull assembly kann sich zum „Riot“, Aufruhr ausgestalten, wenn zur blossen Tagung der Versammlung, die aus mehr als 3 Mitgliedern besteht, noch Gewalttätigkeit hinzutritt; (s. Manual on Military Law 1899, p. 270—280), und zwar Gewalttätigkeit zu Durchsetzung „privater Zwecke“ (im Gegensatz zur Insurrektion, „die öffentliche Zwecke“ verfolgt. (Manual p. 272 f.). Die Strafen, die die Teilhaber einer „unlawfull assembly“ treffen, sind die auf ein „misdemeanor“ gesetzten, nämlich: Geldstrafe oder Gefängnisstrafe. Desgleichen im Falle des „Riot“. Doch kann dann auf Zuchthaus (imprisonment with hard labour) erkannt werden.

Die Teilnehmer eines „Riot“, wenn sie die Zahl 12 und mehr erreichen, können durch die Polizeibehörde (Friedensrichter) zum Auseinandergehen aufgefordert werden; wenn sie dann noch nach der Aufforderung (Proclamation) eine Stunde lang in der aufrührerischen Haltung verbleiben, so werden sie nach der „Riot Act“ (1 Geo. I. stat. 2 c. 5) von 1714 (s. 1) als „felons“ strafbar und als solche mit lebenslänglicher Zwangsarbeit, oder von mindestens 7 Jahren bestraft. In Ausnahmefällen kann hierbei auch bloss auf Gefängnis- oder Zuchthausstrafe — aber nicht unter 3 Jahren erkannt werden.

Auf Teilnahme an einer Insurrektion, die also die Staatsordnung umstürzen will, steht die Todesstrafe, denn es ist dies für gewöhnlich Hochverrat, treason. („involves the intention to levy war against the king“. Manual a. a. O. 272 f.) Inwieferne in all den genannten Fällen noch ausserdem das Recht des Waffengebrauchs (nicht bloss des „administrativen“ wie auf dem Kontinente, denn es steht dies Recht unter Umständen allen gutgesinnten Bürgern zu), hiebei zur Ausübung kommt, wird noch an anderer Stelle besprochen werden. (S. unten 4. Teil, Abschnitt: Amtsrecht.)

---

1) S. dazu Dicey a. a. O. S. 446 f. und Public Meetings in Metropolitan Open Spaces 1888. Commons Papers Return Nr. 126.

Aus dem letzterwähnten Blaubuch geht hervor, dass das Board of Works, dem die Verwaltung und Aufsicht über die Open Spaces der Metropole zusteht und das diese auch zu eigen hat, bye-laws für jeden Park und andere ‚open spaces‘ erlässt. Die Mehrzahl dieser by-laws, die alle vom Home Secretary bestätigt werden müssen, hat als Schlussklausel die Bestimmung: „Delivering any public speech, lecture, sermon or adress of any kind or description whatsoever, except with the written permission of the board first obtained, and upon such portions of the above-mentioned-places, and at such times, as may by such written permission be directed and sanctioned“ ist verboten. Man sieht also, die Beschränkung des Versammlungsrechts auf offenen Plätzen, die Staatseigentum sind, ist möglich und besteht darin, dass eine bes. Erlaubnis der Verwaltungsbehörde nötig ist. Dass dies als Beschränkung der Versammlungsfreiheit von seiten der Verwaltungsbehörde (Board of Works, das aber nur auf Anweisung des Staatssekretärs des Innern Erlaubnis erteilt, siehe Return C. P. a. a. O. 24 ff.), sehr hart drücken kann, namentlich die Versammlungsfreiheit der Arbeiter sehr beschränkt, hat ausdrücklich der bekannte Parlamentarier W. V. Harcourt als Staatssekretär des Innern anerkannt. Er sagt a. a. O. p. 25: „It is hard to expect that working men who desire to meet for the discussion of their own affairs should be put to the cost of hiring rooms for the purpose, which, if the assemblage is large, is in London a very expensive business“.

2) Das wesentlichste Merkmal einer „unlawfull assembly“ ist, dass sie den „öffentl. Frieden bricht“ oder ihn ernstlich gefährdet. (S. Dicey a. a. O. 449.)

2. Abschnitt.

Der Staat.

Der Staat im Rahmen der englischen Korporationstheorie. § 11.

„The greatest of artificial persons politically speaking is the state. But it depends on the legal institutions and forms of every commonwealth wether and how far the state or its titular head is officially treated as an artificial person. In England we now say that the Crown is a corporation."
Pollock, First Book on Jurisprudence p. 113.

Wir haben oben dargelegt, wie schon am Ende des 13. Jahrhunderts die Verbandstheorie in England festgelegt und der Ausdruck communitas als feststehend angewendet wurde. Unter Eduard II. finden wir die Anwendung desselben auf das Reich in der offiziellen Gesetzes- und Rechtsterminologie, womit nur der Sinn verbunden war, dass das Reich ein dem Grafschaftsverband communitas analoger Verband sei[1]).

Die Frage, die sich nun erhebt, ist: wann ist aus der communitas, diesem passivem Verband, die Korporation des Reiches geworden? Wir werden zu zeigen versuchen, dass die Antwort lautet: niemals.

1. Die Entstehung der Krone als corporation sole (bis zum 17. Jahrhundert). Ein Problem hätte vielleicht schon im Mittelalter dazu angeregt, dem englischen Reiche den Korporationscharakter aufzudrücken: Ich meine die Frage nach dem Verhältnis Englands zum heiligen röm. Reiche deutscher Nation. Denn schon der Chronikschreiber Richanger zur Zeit Ed. I. (Chronica and Annales Roll Series Nr. 28, 2 p. 225) sagt vom englischen König: „Dominus rex hic censetur imperator", und die Parlamentsrollen (Rotuli Parliamenti III. p. 343) sagen von Richard II., er sei „entier Empereur de son Roialme". Aber die Insularität und Abgeschlossenheit Englands bedurfte, um diese Ansprüche durchzusetzen, nicht erst der römisch legistischen Korporationstheorie mit ihrer Formel von der universitas superiorem non recognoscens. Daher begegnen wir während des Mittelalters keinen solchem Versuche. Am Ende des Mittelalters, namentlich in der Frührenaissance, hat es den Anschein, als ob das römische Recht und seine Korporationstheorie in England Boden fassen wollten. Das hörten wir schon oben. Die vom Kanzler angeleiteten Reichsgerichte gingen, wie wir hörten, sehr ungeschickt mit der römischen Lehre um. Aus dieser Zeit finden wir die erste und die letzte Anwendung der römischen Korporationstheorie auf das Reich als Ganzes. Vor uns liegt die Anrede des Kanzlers des Reiches, John Russell, Bischof von Lincoln, die dieser für das Parlament von 1483 (Camden Society vol. 60 p. 50) vorbereitet hatte. Dieser Kanzler, der natürlich auch Doktor des römischen Rechtes war, sagt, dass das engl. Reich als Korporation

1) Die Proklamation lautet: „Our Sovereign Lord the King chargeth and commandeth all persons being assembled, immediately to disperse themselves, and peacably to depart to their habitations, or to their lawful business, upon the pains contained in the Act made in the First year of King George the First, for preventing tumults and riotous assemblies. God save the King". Das Weglassen dieser Schlussworte macht die Proklamation soweit unverbindlich, dass die Teilnehmer am „Riot" nicht nach s. 1. der cit. Akte von 1714 bestraft werden. (S. Manual of Military Law a. a. O. 277 Note a.)

§ 11. gleich einer Minderjährigen sei („jure minoris fungitur") und guter „Curatores" bedürfe. Er selbst sagt: „As Pomponius reherseth[1]) de usucapionibus there be III maner kyndes of bodyes. Oon is undere oo spirit and onder oon elemantation, as a man, a beste, a tre, a stone; an other aggregate of divers thynges. The III[d] that ys more most to owr purpose, oo (= an) body resultynge of dyvers bodies to gedir associat, and yet eche (= each) beyng distaunt from other, as a flokke, a people, an oke, a cite, a region ..... The III[d] which is a bodye politike, whereof we have to speke at thys tyme as fer as hyt (= it) concerneth the Reame of Englonde, ys syche es may not be left without cure and good creatoors (= curators). Nam res publica fungitur jure minoris. The thynge plublic of a Region or citee is allewey as hyt where a chyld within age undir ward, and in tutele tuicion of syche as have the gouvernance of the londe (= land)." Aber dieser Ausspruch blieb vereinzelt, weil der Triumph des römischen Rechts in England ein scheinbarer und vorübergehender war und durch die Kraft der Juristeninnungen, wie wir hörten, bald zurückgeschlagen wurde.

Diese letztere Tatsache führte aber, wie wir ebenfalls oben gezeigt haben, dazu, dass die Staatslehrer in England nie zu Staatsrechtslehrern wurden, dass die politicians und Staatsphilosophen nichts von den Juristen, die Juristen nichts von den Staatsphilosophen wussten. Die Gerichtshöfe gingen ihren Weg ruhig weiter und verwendeten die römische Korporationstheorie so gut es ihnen passte — aber nur cum grano salis, und die Staatsphilosophen dachten sich den Staat nach ihrer Weise und philosophierten ruhig weiter. Die Art, wie die englische Staatsphilosophie seit der Renaissance den Staat auffasste, war ihnen schon vom Mittelalter durch die Staatslehre des Johann von Salisbury vorgezeichnet, nämlich als Organismus. Einer der ersten ist Eduard Forset[2]), der 1606 die Wesensgleichheit zwischen Menschen und Staat bis in die kleinsten Details ausführt, einzig und allein, um die offiziöse Staatslehre, die nunmehr das römische Recht mit seinem ‚princeps legibus solutus' nicht mehr heranziehen konnte, mit jenem Absolutismus auszustatten, der den König eben als Seele des Staatskörpers auffassen liess. Einem ähnlichen Gedankenkreise ist dann auch die Auffassung von Hobbes entsprungen, der in seiner bekannten Stelle des Leviathan den Staat einem menschlichen Körper vergleicht, und diesen Vergleich bis in die Details durchführt. Dass aber dies nichts mit dem Begriff einer juristischen Person oder Korporation bei Hobbes zu tun hat, geht am besten daraus hervor, dass ihm Body Politic der übergeordnete und corporation der subordinierte Begriff ist. In „Elements of Law natural and politics" sagt er ausdrücklich (ed. Toennies 1889 p. 104): „and as this union into a city, (hier = civitas) or body politic is instituted with common power over all the particular persons, or members thereof to the common good of them all; so also may there be amongst a multitude instituted a subordinate union of certain men, for certain common actions to be done by those men for some common benefit of theirs, or of the whole city (= respublica, civitas Staat); as for subordinate government, for counsel, for trade, and the like. And these subordinate bodies politic are usually called Corporations ...."

Wir sehen Staat, civitas, city das ist der body politic, die ihm subordinierten bodies politic sind „gemeiniglich" Korporationen, wie Hobbes sagt. Der Staat ist's also nicht.

So sehr war der englischen Staatslehre die Korporationsidee entschwunden und

---

1) Offenbar die bekannte Digestenstelle l. 30 de usucapionibus 41,3.

2) A Comparative Discourse of the Bodies Natural and Politic 1606. Brit. Mus. 8005 aaa 15.

ist ihr bis auf den heutigen Tag derart ferngeblieben, dass Maitland treffend sagt **§ 11.** (Political Theories a. a. O. Introduct. p. IX): „The doctrine of State and Corporation. Such a title may be to some a stumbling block set before the treshold“. Denn nach der englischen Auffassung haben Staat und Korporation nichts miteinander zu tun. Der erstere interessiere die Philosophen, die letztere, wie Maitland sagt, nur die Juristen.

Aber taten, wird man alsogleich fragen, die Juristen und Richter in den Gerichtshöfen nichts dazu, um den Staat als Korporation zu erklären? Darauf antworten wir: nein. Als die römische Korporation ihren Besuch in England abstattete, da verwendeten sie die Richter, wie wir sahen, mit Vorliebe nur zur Entscheidung der Grundeigentumsfrage. Wem gehört dieses oder jenes Grundstück? Kann es einem Kloster, kann es einer Stadt gehören, die doch nur „communitates“, nicht physische Menschen waren? Kurz, wie wir oben dargelegt haben, war die Notwendigkeit an die Richter herangetreten, diese Eigentumsfrage zu entscheiden, und sie zogen zu diesem Zwecke die römisch-kanonische Korporationstheorie — natürlich nur in dem bescheidenen, beschränkten Masse, wie sie sie verstanden — heran.

Diesen Gedankengang auf den Staat anzuwenden, gab nur Anlass zur Entstehung der Frage: worin besteht das Eigentum des Königs, worüber kann er allein, worüber nur mit Zustimmung des Parlaments verfügen. Deshalb erklärten die Richer Heinrichs VII. in der Frührenaissance, als ihr erstes Renkontre mit der Korporationstheorie (7 Heinrich VII Yearbooks Trinitas term. f. 146) begann: „Ou auterment nest act, car si ils diont que le roy par autority de parliament per les lettres patents granta, ce nest forsque un grant de roy car le cominalty doit granter et seignors auxy bien comme le roy car ce est l'entier corps insemble“. Und in einem Rechtsspruch unter Heinrich VIII. (23 Heinrich VIII. Michaelmas Term. f. 26) sagt Richter Fineux: Die einzige Korporation nach Common law, im Gegensatz zu jenen, welche teils vom Könige, teils vom Papste kreiert werden, sei das Parlament: „Auxy est corporacion par le commen ley comme le parliament del roy, et seignors et le commens sont un corporation“. Eine Auffassung, die uns nicht bloss bei Plowden unter den Tudors, sondern auch bei Coke unter den Stuarts wieder begegnet (4 Inst. p. 2).

Dieser Parlamentskorporation galt es eine andere Korporation entgegenzusetzen, um dem Könige Einnahmequellen ohne Parlament zu schaffen, und ihn ohne Parlament zu Vergabungen zu berechtigen. Seit Eduard IV. war es den Juristen darum zu tun, den ganzen Komplex der Prärogativbefugnisse, sofern sie nutzbringend waren, zur vermögensrechtlichen Einheit zusammenzufassen. Da kam das kanonische Recht zu Hilfe (s. darüber ausführlich im Kapitel Prärogative). Wenn man nämlich die Korporationsidee auf die bischöfliche Dignitas anwendete, um den Bischof in der Verwaltung und Veräusserung des Kirchenvermögens von der Zustimmung des Kathedralkapitels unabhängig zu machen, wenn so der Bischof zur Corporation sole gemacht wurde, was lag da näher als auch den König zu einer solchen zu machen.

Eben jener Fineux deutet den Gedankengang an, indem er in demselben Atem, in dem er das Parlament als Ganzes eine Korporation genannt und sie mit geistlichen Korporationen verglichen hat, sagt: „uncore („dennoch“!) le roy poit faire chose sans le parliament comme grant annuitie“. Gab man dem Erzbischof von York und Canterbury eine Prärogative analog der königlichen, warum nicht umgekehrt den König gleich dem Erzbischof und Bischof eine Corporation sole sein lassen? So wird dieser Prozess der Rechtsbildung unter Plowden und Coke, also am Ausgang des 16. bis zu Beginn des 17. Jahrhunderts vollzogen. Ersterer sagt unter trefflicher Markierung der Rechtsentwicklung „the Commentaries or Reports of E. Plowden, geschrieben 1588 (sie sind nach der Ausg. von 1816 zitiert Fol. I p. 234): „And as to this

§ 11. it was argued on this Side that the King has two capacities: for he has 2 Bodies, to one whereof is a Body natural consisting of natural Members as every other Man has, and in this he is subject to Passions and to Death as other Men are: the other is a Body politic and the Members thereof are his subjects, and he and his Subjects together compose the Corporation, as Southcote said, and he is incorporated with them and they with him, and he is the Head and they are the Member and he has the sole Government of them; and this Body is not subject to Passions as the other is, nor to death, for as to this Body the King never dies, and his natural death is not called in our Law (as Harper said) the death of the King, but the demise of the King, not signifying by the Word (demise) that the Body Politic of the king is dead but that there is a separation of the two bodies, and that the, Body Politic is transferred and conveyed over from the body natural now dead, or now removed from the dignity royal to another Body natural. .... But notwithstanding that there two Bodies are at one Time conjoined together yet the Capacity of the one does not confound that of the other, but they remain distinct capacities. And als so he may take or purchase Lands or Tenements in fee in his Body politic viz: to his and to his Heirs Kings of England or to his and to his successors Kings of England, so that his double Capacity remaine as it does in other Persons that have a double Capacity. As a Bishop or Dean may take by descent or Purchase to them and to their Heirs, or to them and to their successors, as they please."

Und Coke steht sogar nicht an, den König in eine Kategorie mit dem Pfarrer (parson) zu bringen und beide künstliche Personen, beide „Corporations sole" also sole corporation zu nennen. So entstand die Lehre, die auch heute noch in England massgebend ist, dass der König oder die Krone eine juristische Person, eine Korporation sei. Die Lehre machte entsprechend dem Zeitverhältnis eine äusserliche Wandlung durch, die wir nun im folgenden betrachten wollen.

2) Die Auffassung der Krone als Trustkorporation (vom 17. bis 19. Jahrhundert). Nach der glorreichen Revolution konnte die alte Corporation sole, die der Zeit des Absolutismus der Tudors entsprang, nicht ohne weiteres fortbestehen. Die Krone nur deshalb Korporation sein zu lassen, weil sie nutzbares Vermögen und Hoheitsrechte hat, ging ebensowenig an, als die Plowdensche Begründung: „And he is incorporated with them and they with him and he has the sole Government of them". Man musste dieses absolute Königtum auch hier in der Korporationstheorie modifizieren und aus der Corporation sole wurde nach der glorreichen Revolution eine Trustkorporation. Der König wurde ein Trustee, ein Treuhänder für sein Volk. So ward jedes Amt damals aufgefasst. Man erinnere sich nur an Burke's Ausspruch „a publice office a public trust". Dazu kam noch, dass die Trustkorporation damals sich überall breit machte, namentlich um für das platte Land, die Grafschaft, Hundertschaft, das Kirchspiel den Korporationsbegriff zu ersetzen, wie wir oben gesehen haben. Der Trustbegriff begann überall den kostbar gewordenen Korporationsbegriff zu ersetzen. Das englische Genossenschaftsleben und die Genossenschaftsbildungen nahmen nicht das Korporationsrecht an, wie auf dem Kontinent, sondern mussten sich mit dem Trust bescheiden. Die Rechtsinnungen (court of Inns), besassen Eigentum, aber dieses wurde nur dadurch bewerkstelligt, dass Treuhänder bestellt wurden, die sich bei Ableben eines immer von neuem durch Kooptation ergänzten (Kyd I, Introduction, p. 7), und so werden wohl die meisten Genossenschaften, die nicht Korporationen waren, sich mit Trustees abgefunden haben, welch letztere, weil sie schliesslich fortwährend da waren, als korporationenähnliche Gebilde be-

trachtet wurden. Nur so erhielten z. B. die nonkonformistischen Kirchen ihr Eigentum. Denn die Korporationsqualität war ihnen bis in das 19. Jahrhundert hinein versagt: durch Trustees allein konnten sie Eigentum erwerben und bewahren. Wie leicht übrigens das Hinabgleiten von der sterilen „Corporation sole" auf die Trustkorporation war, haben wir schon oben gezeigt. Es wiederholte sich auch in Beziehung auf den König als Corporation sole. Er wurde mit der Zeit eben Trustkorporation, weil sich rund um ihn die Trustkorporation so rasch und so weit verbreitete. § 11.

Diese veränderte Auffassung bekam gleich Gelegenheit, sich zu betätigen. Abgesehen davon, dass schon 1715 nach der ersten Rebellion, welche den Prätender (Sohn Jakob II.) auf den Thron erheben wollte, die infolge des Aufstandes konfiszierten Güter als vom König „to the use of Public" besessen wurden, galt es nunmehr auch die Schuldenaufnahmen des Reichs gehörig zu präzisieren, sie konnten doch nicht der Krone allein aufgehalst werden. Sie waren Schulden des Staats. Wenngleich der Ausdruck state = Staat in England schon vor 1600 aufkommt[1]), so war er dennoch kein Rechtsbegriff. Der König war Korporation. Aber es war der König allein als guter Schuldner nicht aufgefasst. Da half die Trustkorporation des Königs. Der König nimmt Schulden auf als Trustee für die Oeffentlichkeit „the Public". So wird denn z. B. die Schuld des Staates an die Ostindische Companie 1786 bezeichnet (26 Geo. III. c. 62): „Whereas the Public stands indebted". Also das „Publick" als „Cestui que trust" als Betreuter und Schuldner, der König macht als Trustee die Schulden, natürlich nur mit Zustimmung des Parlaments. Das war und ist entschieden ein Fortschritt zur besseren Auffassung. Aber von einer Staatskorporation weiss das englische Recht damals und heute nichts zu erzählen. Das ganze Vertrauensverhältnis zwischen „the Public und dem König, das ist die juristische Wiedergabe und der Ersatz unseres Korporationsbegriffs. Ich nannte infolgedessen den englischen Staat einen passiven Verband. Uebereinstimmend mit mir[2]) bezeichnet auch Maitland „the public" als das passive Subjekt, die Krone als das aktive. Er sagt, diejenigen, welche auf Grund jenes Trustverhältnisses leihen, empfangen ihre Staatsschuldenanteile, ohne darüber nachzudenken, in welchem Treuverhältnis der König zum „Public" stehe: „Even if we have no neat theory about the relations between that passive subject the Public which, owes them money and that active subject the Crown, to which they pay their taxes". So ist die Krone eine Korporation, ein Trustee des Public, „des Staats", der gar keine Rechte hat.

3) Das 19. Jahrhundert hat auf dem Gebiete der inneren Verwaltung neue Probleme und neue Behörden, insbesondere Zentralbehörden notwendig gemacht. Es mussten die neuen und nicht minder die alten mit einem Verwaltungsvermögen ausgestattet werden, das Dimensionen hatte, von denen die Vorfahren der Engländer nicht geträumt. Da aber der Fiskusbegriff in England fehlte (siehe darüber weiter unten) und nicht einmal in privater Beziehung der Staat als Korporation betrachtet wurde, sondern die Krone, so wurde das ganze staatliche Verwaltungsvermögen aufgeteilt in eine Reihe

---

1) Maitland findet ihn (L. Q. R. a. a. O.) erst 1609 (im Gesetz 3 Jac. I. c. 3). Dies ist unzutreffend. Er war schon in den Parlamentsverhandlungen unter Elisabeth keine Seltenheit (s. Parry passim). Sodann hiess R. Cecil unter Elisabeth „Secretary of Estate". Zuerst fand ich ihn in dem Dialog des Thomas Starkey: „England" (Early English Text Society Extra Series XII) p. 204, Zeile 282 ff. Lupset: „. . Thys office was the thing that chiefely conserved the state of Rome . . . in likwise with us . . such an office surely should conserve the whole state mervelously".

2) Local Government im Verwaltungsarchiv 1901. p. 393 ff. Nun auch bei Maitland, „Political Theories", Introduction a. a. O. p. XXXII.

§ 11. von Vermögensmassen und die es benutzenden Behörden wurden Trustkorporationen, gerade so wie die Krone. Wie sich demnach unser Fiskusbegriff in England zersetzt in eine Menge von Trustkorporationen, welche die Behörden, insbesondere die Zentralbehörden sind, werden wir noch weiter unten sehen. Hier sei nur kurz zusammenfassend erwähnt, dass so 1840 der Postmaster-General zur Trustkorporation geworden (3 and 4 Vict. 96. s. 17), desgleichen 1853 der Treasurer of Public Charities (16 and 17 Vict. c. 137 s. 47); desgleichen der Lord High Admiral oder seine Stellvertreter, Commissioners (27 and 28 Vict. 57 s. 9); 1855 der Kriegsminister (18 and 19 Vict. c. 117 s. 2) und 1876 der Sollicitor to the Treasury (39 and 40 Vict. c. 18 s. 1). Desgleichen die verschiedenen Boards: of Trade, Agriculture, etc.

In interessanter Weise hat diese Auflösung des staatlichen Fiskusbegriffs in Trustkorporationen, hervorgerufen durch das Fehlen des Staats als Korporationsbegriff, ein Seitenstück auf dem Gebiete der Staatskirchenverwaltung. Auch hier gibt es kein einheitliches Vermögen der gesamten Staatskirche, sondern dieses ist aufgeteilt in eine Reihe von Trustkorporationen wie die Ecclesiastical Commissioners, Church Estates Commissioners, the Governors of Queen Anne's Bounty u. a. m. (S. Elliot, The State and the Church 1899, p. 79 ff.)

Eine andere praktische Anwendung der neuen Idee war, dass mit ihrer Hilfe das Verhältnis zu den neuerworbenen Kolonien geregelt werden konnte, insbesondere die Eigentumsverhältnisse zwischen der Krone bezw. dem Mutterlande und den Kolonien. Diese konnten kein Eigentum haben, denn sie waren keine Korporationen, ausgenommen wo die Kolonien durch eine chartrierte Kompanie entstanden waren, wie Massachusets, Rhode Island und Connecticut (die aber schon lange nicht mehr England gehören). So wird z. B. für Bermudas durch Acte (6 Geo. II c. 13 s. 3) eine Strafsanktion aufgestellt; die Hälfte der Strafe soll dem (Common informer) öffentlichen Ankläger, die andere Hälfte der Krone zufallen, aber so: „to His Majesty . . . to be employed for and towards the support of the Government of these Islands“. Oder in einer andern Acte 1693 heisst es, der Verkaufspreis des eingebrachten reinen Verwaltungsvermögens der Kolonie Bermudas, das aber ihren Majestäten gehöre („belonging to their Majesties and formerly inhabited by the Government“), solle gezahlt werden „into the Public Stock or Revenue for the Public Uses of these Islands“. Also auch im Verhältnis der Kolonien hatte die Krone Eigentum „in trust“ d. h. als Treuhänder für die Kolonie.

Und auch die heutige Rechtsprechung ist auf dem Standpunkte stehen geblieben, dass das Eigentum der Kolonien der Krone als Trustee für die Kolonien gehöre, dass die Schulden von der Krone als Trustee für die Kolonien aufgenommen werden. Die Kolonien sind keine Korporationen[1]). Wiederholt haben die Richter in neuester Zeit ausgesprochen, dass die Ausdrücke „belonging to the Dominion“ oder „to the Province of . .“ nur bezeichnen „the right to the beneficial use“, mit dem Eigentum selbst aber die Krone investiert sei. So dient die Trustkorporation heute dazu, Mutterland und Kolonien mit einander in rechtlicher Beziehung zu verbinden.

Auf diese Weise glauben wir den Nachweis geführt zu haben, dass der Staat in England keine Korporation ist, sondern das geblieben ist, was er früher war, schon vor 500 Jahren, nämlich ein Verband, eine Communitas, wie die Grafschaft, ein passiver Verband. Daraus, dass der Staat nicht als Korporation aufgefasst wurde und auch heute nicht aufgefasst wird, ergeben sich folgende Konsequenzen:

1) S. Maitland, Law Quarterly Review a. a. O. und die dort cit. Rechtsfälle: Sloman v. Government of New Zealand 1 C. P. D. 563, 14 App. Cas. 46 und 56. 14 App. Cas. 295, 898 App. Cas. 700.

§ 11. 1. Es gibt keine subjektiven öffentlichen Rechte des Staats und gegen den Staat. Dafür gibt es Rechte der Staatsorgane untereinander, so z. B. die königliche Prärogative, die Parlamentsprivilegien, sodann Rechte der Individuen gegen die Staatsorgane[1]) z. B. nicht über die gesetzliche Ermächtigung hinaus besteuert zu werden, schliesslich der Staatsuntertanen übereinander, z. B. das subjektive Recht, zu wählen, und das subjektive Recht, nicht höher besteuert zu werden als der Mitbesteuerte.

2. Es gibt keinen Gegensatz von Privat- und öffentlichem Recht, von subjektivem, privaten und öffentlichen Rechte, denn das charakteristische Merkmal des subjektiven öffentlichen Rechts, dass es als Anspruch des Individuums gegen den Staat als Herrschaftssubjekt gerichtet ist und umgekehrt, fehlt, da der Staat nicht als Korporation aufgefasst wird.

3. Nicht der Staat ist Rechtssubjekt des Zivilrechts, sondern die Krone, denn der Staat ist überhaupt nie Korporation, sondern passiver Verband. Daher finden wir auch hier beim Staatsbegriff dieselbe Eigentümlichkeit, wie bei den anderen passiven Verbänden der Selbstverwaltung, den kommunalen Pflichtgenossenschaften, dass nur einzelne Organe mit juristischer Persönlichkeit des Zivilrechts durch das Mittel der sog. Inkorporation ausgezeichnet erscheinen. Die Krone ist im passiven Verbande des Staates nicht anders juristische Person als der Grafschaftsrat in der Grafschaft, der Distriktsrat im Distrikte, die Armenaufseher im Kirchspiel[2]).

---

1) S. Blackstone's Commentaries ed. Stephan 12th ed. 1895, II. S. 317.

2) Die Grundgedanken der vorhergehenden Ausführungen sind von mir schon in früheren Schriften: der Selbstverwaltung in juristischer und polit. Bedeutung a. a. O. S. 173 ff. und dem Local Government im Verwaltungsarchiv 1901 dargelegt worden, wo ich zeigte, dass die engl. Kommunalverbände sich vorwiegend in der Form der Pflichtgenossenschaft oder wie ich sagte, des passiven Kommunalverbands bewegten, während unser kontinentaler Kommunalverband, namentlich der deutsche, von der Grundlage der freien Genossenschaft ausgehend, nur als Korporation, als aktiver Verband bezeichnet werden muss. In den angeführten Schriften versuchte ich auch den Nachweis, dass die preussische Reformgesetzgebung der 70er Jahre und in der Folgezeit ebenfalls den passiven Kommunalverband unter dem Einflusse von Gneist aus England übernommen und noch weiter ausgebildet hat, dass insb. die dem preuss. Verwaltungspraktiker geläufigen „Zweckverbände" (s. statt aller Keil, Kommentar zur preuss. Landgemeindeordnung von 1891, Freiburg 1896, S. 357 ff.) nichts anderes sind als die dem engl. Recht seit jeher bekannten passiven Kommunalverbände, d. h. Verbände, die keine Korporationen sind. Meine Ausführungen wurden für die allg. Staatslehre von Jellinek (Recht des mod. Staats I, p. 587 ff.), für das preuss. Recht, so viel ich bisher sehe, von Anschütz (im preuss. Verwaltungsblatt, Januar 1901, und Preussische Jahrbücher 1898, p. 546) sowie von Bornhak (Verwaltungsarchiv 1899, p. 309) acceptiert. Dagegen hat sich Preuss ablehnend hiezu gestellt (Schmoller's Jahrbuch 1900 I, p. 359 ff.). Was ich darauf zu sagen hatte, habe ich noch in meiner Abhandlung über Local Government a. a. O. ausgeführt.

Meine Ausführungen über die engl. passiven Kommunalverbände haben nunmehr vollauf Bestätigung erfahren durch die Arbeiten des Engländers Fr. W. Maitland in seinen oben angeführten Büchern: Domesday Book and beyond 1897, Township and Borough 1898 und in seiner Vorrede zu dem von ihm ins Englische übersetzten Teil des Gierkeschen Genossenschaftsrechts (Gierke's Political Theories of the Middle Ages transl. with an Introduction 1900). Unabhängig von mir gelangt Maitland zu so ähnlichen Resultaten, dass er sogar eine beinahe gleichlautende Terminologie, wie ich, verwendet. Dort, wo er nämlich auf das eigentümliche Verhältnis, in dem die Krone als Trust für das Volk „the public" auftritt, um Staatsschulden zu kontrahieren, zu sprechen kommt, sagt er: p. XXXVI seiner Introduction: „Die Staatsgläubiger, die auf das dem „Public" geschenkte Vertrauen sich verlassen, empfangen ihre Schuldzinsen unter der Voraussetzung, selbst wenn wir keine klare Theorie über die Beziehungen dieses passiven Subjekts, des „Pu-

§ 12. Das Staatsgut.

Dasselbe zerfällt, ob beweglich oder unbeweglich, in zwei Hauptkategorien, in die Krondomänen und in das eigentliche Staatsvermögen. Die Krondomänen sind gegen

blic", das ihnen Geld schuldet, und dieses aktiven Subjekts, der „Krone" (nota bene! die Krone ist in England Korporation), „dem sie ihre Steuern zahlen, haben". Das stimmt vollkommen sogar in der Terminologie mit meinen Ausführungen (Local Gov. p. 401) überein, in denen ich zeigte, dass auch der engl. Staat zwar Verband, aber nicht Korporation, also passiver Verband sei, in dem die Krone als Organ ebenso Korporation sei, wie im Kirchspiel der Kirchspielaufseher, oder im Graftschaftsverbande der Grafschaftsrat.

Auf der anderen Seite sind meine Ausführungen über das engl. Recht von Herrn Josef Redlich in Wien im jüngsten Bande der Grünhut'schen Zeitschr. (30. Bd. S. 559 bis 766) in einer Weise angegriffen worden, die, was Form anlangt, voll von Schmähungen, Verdächtigungen etc., in der wissenschaftlichen Welt einzig dasteht. Dieser Angriff des genannten Herrn stellt eine Erwiderung auf meine Besprechung seines Buches über englische Lokalverwaltung dar, die ich in der Kr. V. J. 1902, S. 254 ff. veröffentlichte und in der ich den Nachweis unternahm, dass sein Buch das Produkt einer politischen Tendenzschriftstellerei und als solches wissenschaftlich unbrauchbar sei.

Die Antwort des Herrn Redlich ist „eine Abwehr und eine Anklage". Inwieweit ihm die „Abwehr" meiner Kritik gelungen ist, wird noch im Kapitel „Lokalverwaltung" besprochen werden. Hier wollen wir die „Anklage", d. i. seine Kritik meiner bisherigen Arbeiten ins Auge fassen. Ich hätte die Antwort auf die „Anklage" füglich unterlassen können eben wegen der hässlichen Form, in der diese erschienen, und auch aus dem Grunde, weil ich in der Fachwelt kein grosses Interesse für Antworten auf „Racheakte" der genannten Art voraussetzen darf. Wenn ich es nun doch tue, so geschieht es, weil Herr R. den Grundgedanken meiner früheren Arbeiten angriff, den passiven Kommunalverband, und sich hiebei grösstenteils auf eine Autorität, auf Maitland stützt, von dem ich vorhin sagte, dass er zu ähnlichen Resultaten für das englische Recht wie ich gekommen sei. Dies möchte ich nun in folgendem in klares Licht bringen:

1. Meinen geschichtlichen Nachweis der Entstehung der „passiven Kommunalverbände", den ich quellenmässig vor Maitland zu führen suchte (Selbstverwaltung S. 173 ff.), entkräftet er mit folgenden Worten (a. a. O. S. 667): „Nun werde ich selbstverständlich hier nicht die kuriose Geschichtsklitterung H.'s im einzelnen darlegen. Es genügt, folgende Erwägung anzustellen . . ." Also statt mich aus den historischen Quellen heraus zu widerlegen, die ich in ausführlicher Weise herangezogen habe, stellt Herr R. seine „Erwägungen" an. Ich bitte ihn, als Ergänzung der „Erwägung" nur Maitland Domesday Book and beyond p. 200 ff. und 304 ff., sowie Maitland, Township and Borough 1898, p. 15—36 heranzuziehen, wo nachgewiesen wird, dass der „Automatismus" und „Realismus", d. i. die Gebundenheit von Individual-Rechten und -Pflichten an Grund und Boden, eine Selbsttätigkeit des älteren englischen Kommunalverbands in Form eines Rechts auf Selbstverwaltung oder einer Korporationsqualität vollkommen überflüssig macht. Mit meinem passiven Kommunalverband wollte auch ich nicht mehr.

2. Das zweite Argument richtet sich gegen die Schule. Jellinek habe im Anbau an das „trostlos leere Erdgeschoss der Persönlichkeitstheorie Gerber's" seine Theorie von Staat und Gemeinden als Korporationen und Zweckheiten aufgestellt. Dagegen setzt nun Herr R. an (S. 694): „Wer da glaubt, die Stellung der Kommunen im Staate mit der geschilderten juristischen Konstruktion unter dem Schlagworte „juristische Person" erfassen zu können, der greift in die Luft . . . Man kann die Rechtsgeschichte aller Staaten durchwandern und wird vergeblich einen Beweis dafür suchen, dass jemals für die gliedliche Stellung der Kommunen innerhalb eines grösseren Ganzen ihre Eigenschaft als juristische Personen zu fungieren, eine andere Bedeutung gehabt hätte, als die durch das römische Recht vermittelte, nämlich ein Behelf zu sein auf dem Gebiete des Vermögensrechtes . . . ." (S. 694). So zu lesen bei Herrn R. Aber wie männiglich bekannt, ist nicht Jellinek, sondern Gierke der Hauptvertreter und eifrigste Vorkämpfer der von Herrn R. hier bekämpften Ansicht. Mein Fehler liegt nun nach Herrn R. darin, dass ich „grossgezogen in der Anbetung des Götzen juristische Person des öffentlichen Rechts, als der einzigen Möglichkeit, den Staat, die Gemeinden und weiss der Himmel was noch zu erklären, unermüdlich am Werke" bin,

Zahlung der Zivilliste in Verwaltung der öffentlichen Behörde zu Nutz und Frommen des Staats übergegangen. Sie sind aber nach wie vor Eigentum der Krone. Ihre Erträg- § 12.

„Zweckverbände zu finden (S. 713), dass ich „mit Hilfe des Merkmals juristische Person überhaupt das staatsrechtliche Wesen einer Kommunalverwaltung erfassen will“ (S. 719) u. dergl. m.

Gegenüber all dem will ich nur kurz sagen, dass ich allerdings von diesen Grunddogmen unserer Wissenschaft ausgegangen bin und den Nachweis unternommen habe, dass sie in England nicht zu finden wären. Darin bin ich nunmehr noch bestärkt durch Maitland's Ausführungen, der Gierke's Genossenschaftsrecht zum Teile übersetzt und bei seinen Landsleuten mit einer „Introduction“ eingeführt hat, in der er ihnen vorhält, dass sie die Genossenschaftsidee nicht entwickelt haben aus „Gedankenlosigkeit“ (Thoughtlessnes) und „Ideenarmut“ (poverty of Ideas) (s. Maitland, Introduction a. a. O. p. X). Es ist dies derselbe Maitland, mit dessen Forschungsresultaten mich Herr R. belehrt (S. 729 ff.), zu welchen ich vor Maitland und infolge dessen auch vor Herrn R. gelangt bin.

3. Auch Herr R. gibt natürlich zu, wie er muss, da er sich auf Maitland stützt, dass in England die Kommunalverbände die 2 juristische Formen aufweisen: die Städte als Korporationen und die übrigen Kommunalverbände als Verbände, die Nichtkorporationen sind, wo nur ein Organ als Trustkorporation aufgestellt ist. Dies deckt sich vollkommen mit meinen aktiven und passiven Kommunalverbänden. Da dies aber Herr R. bekämpfen will und von seinem Standpunkt aus bekämpfen muss, so erklärt er diesen Gegensatz einfach für „historisch“. Nun wäre dies auch keine Widerlegung meiner ersten Arbeit zu nennen, da diese nur die Geschichte der engl. Kommunalverbände bis zu ihrer modernen Ausgestaltung in den letzten Jahrzehnten brachte. Aber da ich auch in meinem „Local Government“ diesen Gegensatz heute als fortwirkend bezeichnet habe, so sagt Herr R. demgegenüber, dass jener Unterschied nur „historisch“ sei und dass zwischen den genannten Verbänden kein juristischer Unterschied bestünde, Körperschaften wären sie heute alle. „Juristische Personen nach geltendem englischen Recht sind aber alle genannten Rechtswesen in völlig gleicher Weise“ (S. 729).

Wäre dies aber wirklich so, wäre der Gegensatz wirklich nur „historisch“, dann frage ich, weshalb die Engländer diesen Gegensatz von „Body corporate“ und „unincorporate“ in der Rechtsterminologie festhalten, weshalb Maitland das Arbeiten mit diesem Gegensatz insbes. die Unfähigkeit der Engländer, die freie Genossenschaftsidee an Stelle der Trustkorporation zu setzen, als äusserst gefährlich für den juristischen Zusammenhang Englands mit den Kolonien bezeichnet, weshalb Maitland auf das Fehlen der Genossenschaftsidee den Abfall der nordamerikan. Kolonien, unter anderen Tatsachen natürlich, zurückführt (Introduction p. X)? Ich frage ferner, weshalb die engl. Distriktsverbände, die Kommunalverbände aber nicht Korporationen sind, eifrigst danach streben Stadtkorporationen, also Korporationen zu werden? (S. Arnold, Law of Municipal Corporations 4th ed. 1894, p. 222 f.) Ich frage ferner, weshalb die Trade Unions sich sehr darüber beklagen, dass sie ohne Korporationen zu sein, für die Handlungen ihrer Beamten mit ihrem Vereinsvermögen verantwortlich gemacht werden? Jenes Streben der Distriktsverbände, diese Klagen der Trade Unions wären widersinnig und unverständlich, wenn jener Gegensatz zwischen korporierten und nichtkorporierten Verbänden einfach „nur historisch“ wäre. Wenn Herr R. meint, mit seinem obigen Satz das System der Körperschaftsfreiheit für die engl. Korporationstheorie zeichnen zu sollen, so verweise ich ihn nur auf Maitland's Introduction und auf meine vorhergehenden Ausführungen in diesem Buche, wo klar gezeigt wird, dass hier nicht die Körperschaftsfreiheit, sondern das Konzessionssystem, d. h. der Grundsatz, dass jede juristische Person nur durch Akt der Staatsgewalt entstehen kann, prinzipiell gilt.

4. Da Herr R. sich auch in seiner Behauptung der Körperschaftsfreiheit, d. i. der völlig gleichen Rechtswesenheit wie er sagt, von Body corporate und Body unincorporate nicht sicher fühlt, sagt er S. 730: „Wer daran zweifelt, braucht bloss die nachfolgende Stelle des sog. Interpretation Act von 1889 zu lesen ..... Daselbst heisst es in Sektion 19, dass, so oft in einem Parlamentsstatut das Wort „Person“ vorkommt, dasselbe einschliesst „Any Body of persons corporate and unincorporate, d. h. jede Körperschaft gleichviel, ob sie eine Korporation vorstellt oder nicht“. Es wäre eben nur „Hatschek-sche Logik“, aus der obigen Stelle etwas anderes als „die beurkundete Gleichsetzung aller Arten von Körperschaften als Personen im juristischen Sinne nach engl. Recht“ zu folgern. Darauf antworte ich: Allerdings ist meine Logik eine andere! Denn die Stelle, wie ich sie

6*

§ 12. nisse fliessen während der Regierung des gegenwärtigen Throninhabers und sechs Monate nach seinem Ableben in die Staatskasse (consolidated fund) (S. s. 1 der Act. 1 E. 7. c. 4). Das eigentliche Staatsvermögen gehört nicht der Krone. Wem aber sonst? Dem Staate nicht, denn die englische Staatstheorie anerkennt keinen Staat als juristische Person. Sie hat einen andern Ausweg: Das englische Staatsvermögen gehört einer Reihe von Behörden, welche das betreffende Staatsgut gerade nur als Verwaltungsvermögen gebrauchen, „in Trust for the people". Es gehört ihnen aber nur in ihrer Eigenschaft als „Trustees", als Treuhänder für und zum Nutzen der Nation. (Broom u. Hadley Com. 1869 I. p. 352). Wir haben es hier wieder mit einem Fall zu tun, wo die Trustkorporation den englischen Staat als juristische Person ersetzt. Solche Trustkorporationen sind z. B. eingesetzt:

45 u. 46 Vict. c. 81 für St. James Palace.
59 Vict. sess 2 c. 5 }
59 u. 60 Vict. c. 23 } für die Westminstergebäude (Parlament!)
22 Vict. c. 19 }
24 u. 25 Vict. c. 33 }
60 u. 61 Vict. c. 5 } Whitehall und Downing-Street. (Gebäude, die den grössten Teil der Ministerien beherbergen).
45 u. 46 Vict. c. 32 }
18 u. 19 Vict. c. 95 }
49 u. 50 Vict. c. 22 }
50 u. 51 Vict. c. 45 } für Polizeigebäude.

benutze und wie jeder mit mir sie benutzen muss, lautet etwas „vollständiger" als sie Herr R. wiedergibt. Sie heisst: In dieser Act und in jeder Act nach dem Beginn dieses Gesetzes soll der Ausdruck „Person", wenn nicht die gegenteilige gesetzgeberische Absicht hervorleuchtet, umfassen jeden „body of persons corporate or incorporate". Daraus ergibt sich zweierlei: Einmal, dass diese gesetzliche Bestimmung nicht rückwirkend ist (C. Ilbert, Legislative Methods and Forms 1901, S. 344 sagt: „This section is not retrospective") auf schon bestehende Verbände, also nicht die Rechtstellung der passiven Verbände, die durch die bisherige, mitunter wie bei den Kommunalverbänden durch eine mehr als 500jährige Rechtsentwicklung festgelegt und bestimmt ist, massgebend beeinflussen kann. Sodann dass der Gesetzgeber sich ausdrücklich die Möglichkeit offen hält, von Fall zu Fall und für jedes einzelne Gesetz, den Unterschied zwischen „body corporate" und „unincorporate" (meine aktiven und passiven Verbände) praktisch werden zu lassen. So sieht es mit meiner Logik aus.

5. Wenn Herr R. S. 738 sagt: „Was ferner die geschmacklose Thorheit H.'s betrifft . . . . ., dass er den englischen Staat als einen passiven Verband hinstellt, darüber kann ich wohl nach dem Gesagten stillschweigend hinweggehen", so möchte ich ihn nur darauf aufmerksam machen, dass Maitland seine „Introduction" beinahe ausschliesslich damit ausfüllt, jene „geschmacklose Thorheit" näher zu entwickeln und zu begründen.

Was sonst noch Herr R. vorbringt, ist teils wissenschaftlich unerheblich, teils nur erfüllt von Schmähungen, Verdächtigungen und persönlichen Ausfällen, auf die es eine wissenschaftliche Antwort nicht gibt. Ich habe vorhin nur das hervorgehoben, was mir sachlich schien und damit, wie ich weniger zu meinem Lobe, als zur Charakteristik der Leistung meines Gegners sagen muss, eine der Herkulesarbeiten geleistet, die ich hier nicht näher zu bezeichnen wünsche.

Wenn Herr R. zum Schlusse der Angriffe gegen mich, sich auch gegen Jellinek wendet, dass er allzu vorschnell meine Ergebnisse für das engl. Recht seiner Staatslehre einverleibt, so vermeine ich nun gezeigt zu haben, dass sich Jellinek nicht mehr auf mich allein, sondern auch auf den Engländer Maitland berufen kann. Ich füge dies nur hinzu, um Jellinek die Auseinandersetzung mit Herrn R. zu ersparen. Auch ich will künftig nicht mehr mit dem genannten Herrn polemisieren, da es mir unmöglich ist, zum sozialen Niveau hinabzusteigen, auf welchem Herr Josef Redlich in Wien seine wissenschaftliche Polemik zu halten pflegt.

60 u. 61 Vict. c. 25 für Patent Office.
14 u. 15 Vict. c. 42 s. 21 }
35 u. 36 Vict. c. 15 } für Royal Parks London.
50 u. 51 Vict. c. 34 }
30 u. 31 Vict. c. 140 für liegendes Gut, das Militärzwecken dient.
14 u. 15 Vict. c. 46 (Viktoria-Park).
14 u. 15 Vict. c. 77 (Battersea Park;) Nationalgalerien 19 u. 20 Vict. c. 29.
50 u. 51 Vict. c. 32 }
61 u. 62 Vict. c. 43 } Open-Spaces (öffentliche Plätze).
17 u. 18 Vict. c. 33 (Oeffentliche Statuen).
41 u. 42 Vict. c. 55 Brit. Museum.
22 u. 23 Vict. c. 58 (Westminster Newbridge) etc.

Also an Domänen Eigentum der Krone, an dem übrigen Staatsgut Eigentum gewisser Behörden als „Trustkorporation", die wir noch weiter unten näher kennen lernen wollen. So tritt auch wieder hier die Eigentümlichkeit zu Tage, dass Verbandsorgane zu juristischen Personen erhoben werden, denen als solche die juristische Persönlichkeit selbst mangelt, also wieder die alte rückständige Form des juristischen Verbandsbegriffes. Der weitere juristische bedeutsame Unterschied ist, dass die Verwaltung der Krondomänen durch (10 Geo. IV c. 50) einheitliche Rechtsregeln beherrscht wird, während für das übrige Staatsgut eine solche einheitliche Regelung fehlt. Wirtschaftlich wird man wohl den Unterschied ungefähr darin finden, dass die Krondomänen heute vorwiegend Finanzvermögen, das übrige Staatsgut, das durch Trustkorporationen verwaltet wird, Verwaltungsvermögen ist und vorwiegend in Gebäuden besteht (daher auch Public works und Buildings genannt).

I. Die Krondomänen[1]): Dieselben sind Eigentum der Krone, werden aber von der Commission of Woods, forests and Land Revenue verwaltet, welche zum Zwecke der Verwaltung ebenfalls Trustkorporation ist (14 u. 15 Vict. c. 42). Die Commissioners sind gegenwärtig in der Zahl von 2 (seit 14 und 15 Vict. c. 42) und können nicht ins Unterhaus gewählt werden. Daher sind sie dem Parlamente nicht direkt verantwortlich, sondern durch Vermittelung der Treasury, des Schatzamtes, welche für sie dem Parlament Rede und Antwort stehen muss. Sie sind durch Royal Warrant angestellt und stehen auch in der Ausführung der ihnen vom Gesetze aufgetragenen Verwaltungsbefugnisse unter Kontrolle des Schatzamtes. Trotzdem sie gewissermassen als Eigentümer, Trustkorporation, gelten, haben sie doch, weil sie Trustkorporation sind, nur insoweit Verwaltungsbefugnisse, als dieselben ihnen durch das Gesetz übertragen sind. Dieses schreibt nun vor:

1. Verpachtung von Grund und Boden ist nur auf die Dauer von 31 Jahren zulässig (ordinary occupation) (10 Geo. IV c. 50 s. 22) von Minen und Minerallagern auf höchstens 63 Jahre (36 u. 37 Vict. c. 36 s. 4), von Wohngebäuden auf höchstens 99 Jahre (10 Geo. IV c. 50 s. 23).

2. Diese Verpachtungen finden nur nach Abhaltung einer öffentlichen Abschätzung und Wertung (survey, valuation) und nur nach Einregistrierung des Vertrags im Office of Law Revenue Records and Enrolments statt.

3. Aufhebung von Verträgen, sowie Nachsicht bei Nichtbeobachtung der Verträge steht den Behörden nur mit Genehmigung des Schatzamtes zu.

---

1) S. dazu Peto, on Taxation 1866, p. 200—208; Broom and Hadley, Commentaries on the Law of England 1869 I, p. 343 ff. Renton a. a. O. IV, p. 46 ff und Report of the S. C. of H. o. C. on Civil List. C. P. 1901, Nr. 87 und 110.

§ 12. Die Forste, insbesondere der der Dean forest, der New forest u. a. m., stehen unter der Herrschaft eigener Verwaltungsregeln, nicht der des Gesetzes 10 Geo IV c. 50. (s. Renton a. a. O. IV. p. 48).

4. Verkauf oder Tausch, können jederzeit, wenn der Verwendung entsprechend, vorgenommen werden. Ausgenommen sind nur die königlichen Forste, Parkanlagen und Jagdreviere. Auch kann eine Umwandlung von Copyhold (Zinsbauerngut) in Freehold (freies Eigentum) von der Kommission nicht vorgenommen werden (S. 39 der zit. Acte Georg IV.). Das Geld, das aus Verkäufen stammt, muss zum Wiederankauf von neuem Land oder für Rückzahlung von Schulden verwendet, oder in besonderen Staatspapieren, die nach der Trustee Act 1893 s. 1 als gehörige Kapitalanlagen angesehen werden, angelegt werden.

5. Die Krondomänen sind steuer- und gebührenfrei, insbesondere sind keine Verkehrssteuern bei Eigentumsübertragung von Krondomänen zu zahlen (10 Geo. IV c. 50 s. 7, 8 u. 9 Vict. c. 99 s. 5, 15 u. 16 Vict. c. 62 s. 2).

6. Hat ein Privater an die Verwaltungsbehörde (die Kommission) Gelder gezahlt, so braucht er die Empfangslegitimation der Commissioners nicht zu prüfen. Der Gültigkeit des Vertrags geschieht auf jeden Fall kein Abbruch (10 Geo IV c. 50 s. 74).

Ausser den englischen Krondomänen besitzt die Krone noch Domänen in Schottland, Irland, auf der Insel Man, in Wales und Monmouth[1]). Ganz besonders tritt der feudale Charakter dieser Einkünfte in Schottland hervor. Diese sind Feudalzinsen (feu duties), Bischofszehnten seit Abschaffung des Bischofstums im Jahre 1669 sog. teinds (das Gehalt der Priester ist gewöhnlich auf dieselben angewiesen), die Laxfischereiberechtigung u. a. m. Die irländischen Kronländereien bestehen aus Renten, die anlässlich der Vergabungen der konfiszierten Landgüter von der Krone zurückbehalten wurden, namentlich in den Jahren 1641 und 1686 (in den irischen Rebellionen). Die irischen Krondomänen befinden sich seit 1827 (7 u. 8 Geo. IV c. 68) in der Verwaltung der englischen Commission of Woods, forests etc. Bis dahin hatten sie eigene irische, lokale Verwaltung. Von den englischen Krondomänen wurde 1866 das Eigentum der Seeküste (foreshore) an das Board of Trade abgetreten und damit nach genauer Abrechnung Geldentschädigung dafür bezahlt, was durchaus nicht bloss als rechnerische Verwaltungspost gemeint war, schon deshalb nicht, weil Eigentum der Krone damit an die Nation abgetreten wurde (29 u. 30 Vict. c. 62 ss. 7—15).

II. Das Verwaltungsvermögen. Die meisten öffentlichen Bauten und Anlagen, beinahe das gesamte Verwaltungsvermögen des Staats ist den „Commissioners of his Majesty's Works and Public Buildings[2]), durch die Akte von 1874 (37 und 38

---

1) Das Blaubuch, das in Gemässheit der Act. 10 Geo. IV c. 50 u. 2 Will. IV c. 1 und 14/15 Vict. c. 42 dem Parlamente alljährlich vorgelegt wird, gibt für 1903 (s. C. P. 1903 [Nr. 232]) folgende Ziffern:

Erträgnisse aus dem New Forest, dem Grundstock der engl. Forstdomänen	£ 5 339 und £ 3 661
„ „ „ Dean Forest	£ 5 860 £ 2 057
„ „ „ Mineralregalien in den Forsten	£ 14 782
„ „ „ Krondomänen in Schottland	£ 31 235
„ „ „ Krondomänen in Irland	£ 34 403
„ „ „ Krondomänen auf der Insel Man	£ 4 369
„ „ „ Krondomänen in Wales und Monmouth	£ 26 950

1896 betrugen die Einkünfte aus allen Krondomänen £ 519 067 (s. Renton IV, 47), 1900 betrugen £ 450 000 („Times" vom 14./3. 1901).

2) S. Todd, (II. ed.) II, p. 583 ff.

Vict. c. 84) überwiesen und zwar ihnen ,als Trustkorporation', mit den automat. Befugnissen einer solchen. Sie haben an diesem Verwaltungsvermögen die eigentumsähnlichen Befugnisse von Trustees. Die Kollegialbehörde (das Board) dieser Commissioners besteht aus einem „ersten" Commissioner und aus folgenden ex officio-Mitgliedern: den 5 Staatssekretären, dem Präsidenten des Handelsministeriums, die aber nur nominell sich an der Verwaltungstätigkeit des Board beteiligen. Meist nur dann, wenn das Amt des 1. Commissioner unbesetzt ist, oder wenn es sich darum handelt, gegen Verfügungen desselben ein Veto einzulegen (s. insbes. Rep. of the S. C. of the H. of C. on Miscellaneous Exp. Common Papers 1860 p. 9. Ev. 851—55 und 1090; Haus. D. v. 171 p. 415 und v. 214. p. 221). Der erste Commissioner ist immer Mitglied der Regierung, daher Privy Councillor und mitunter Kabinettsminister. Ein Sekretär steht ihm helfend zur Seite [1]), da der 1. Commissioner zu sehr mit der parlamentarischen Tätigkeit beschäftigt ist. Alle Gebäude der Behörden gehören, wenn sie nicht ausdrücklich diesen selbst als „Trustees" überantwortet sind (wie z. B. die oben genannten) in die Sphäre der Commissioners. Hierher fallen auch diejenigen königl. Parkanlagen, welche der Benützung des Publikums geöffnet sind: Richmond, Hyde Park, Green, Victoria, Kensington etc. und die Obsorge für die königl. Paläste. Die äusseren Reparaturen der in königl. Benützung stehenden Paläste werden ebenfalls von den Commissioners besorgt, ebenso wie sämtliche Reparaturen der nicht in königl. Benützung stehenden [2]).

§ 12.

Das Mobiliar der Bureans der Behörden wird ebenfalls von den Commissioners geliefert. Die innere Einrichtung der königl. Paläste, welche in des Königs Benützung stehen, wird aus der königl. Privatschatulle (privy purse) bestritten. Die Paläste, die aber nur bei grossen Staatsaktionen vom König benützt werden, werden von den Commissioners of Works and Public Buildings versorgt. Im Voranschlag von 1902/03 (Civil Service Estimates 1902/03 p. 4) betrugen die Anschläge für Reparaturen aller königl. Paläste 37 960 £, für Mobiliar in denselben nur 2 128 £.

Bau- und Lieferungs-Kontrakte, die die Commissioners eingehen wollen, werden nicht durch öffentliche Offerten bekannt gemacht und vergeben, sondern es sind ungefähr 20 Londoner Unternehmer, welche ständige Fühlung mit den Commissioners haben.

Diese letzteren stehen unter Oberleitung der Treasury.

Alles Verwaltungsvermögen wird als unbedingt frei von Staatsabgaben betrachtet. Hingegen unterliegt es prinzipiell nach der herrschenden Ansicht der Juristen der Lokalbesteuerung [3]), wenn nicht Spezialgesetze für einige Arten von Gebäuden Ausnahmen statuiert haben (wie dies z. B. 26 and 27 Vict. c. 65. s. 26., und 17 and 18 Vict. c. 105 s. 2 für gewisse Arten von Militärdepothäusern getan hat). Statt aber diese Besteuerung wirklich zu tragen, zahlt die Staatsregierung Kontributionen und zwar an jede hier in Betracht kommende Grafschaft resp. jedes Kirchspiel in England, Schottland und Irland [4]) und hält ihrerseits an der Steuerfreiheit fest.

Für Irland besteht seit 1 and 2 Will. IV c. 33 ein ,Board of Public Works in Ireland', das durch die Akte 32 and 33 Vict. c. 74 und 34 and 35 Vict. c. 100 zur Trustkorporation gemacht worden ist. Die Kompetenz dieser irischen Board ist viel ausgedehnter als die seines englischen Seitenstücks, da ihm beinahe alle öffentlichen Gebäude in Irland unterworfen sind.

1) Civ. Service Estimates 1902/1903, p. 175, derselbe erhält 1500 £, der 1st Comer 2000 £.

2) 3d Rep. of the Comittees on Public Account. Commons Papers 1871, vol. 11, p. 16. Die inneren Reparaturen der in königl. Benützung stehenden Paläste werden aus der Zivilliste gedeckt.

3) S. Final Report on Local Taxation. Commons Papers 1901, Nr. 638, p. 46 f.

4) S. auch Return on Contributions in lieu of Local Rates 1898, Nr. 312 C. P.

§ 12 Das Board hat einen Chairman (Vorsitzenden) und zwei bezahlte Commissioners[1]) Auch das irische Board unterliegt der Oberleitung der Londoner Treasury. (S. insbes.: Common Papers 1867 v. 39. p. 379 und Haus D. v. 225. p. 1010.)

§ 13.

Die Petition of right als Surrogat des Fiskusbegriffes[2]).

I. Die Entstehungsgeschichte. Unter Petition of right versteht man das Rechtsmittel, das den Untertanen zur Geltendmachung ihrer vermögensrechtlichen Ansprüche gegen den Souverän zusteht. (Staunfourd, „An exposicioun of the King's Prerogative a. a. O. c. XXII. fo. 73: „Petition is all the remedy the subject hath, when the king seized his lands or taketh away his goods from him having by order of his lawes to do so".)

Bezüglich der Entstehung dieses Rechtsmittels gibt es zwei Auffassungen, die sich gegenüberstehen. Die einen behaupten, die Petition of right wäre durch ausdrückliche Anordnung erst in der Zeit Eduard I. eingeführt worden, die anderen, dass sie von allem Anfange bestanden hatte. Der Punkt der Kontroverse ist in ein indifferentes Fahrwasser geraten. Uns möchte es scheinen, dass die Petition of right allmählich herausgewachsen ist aus einer Summe von Rechtssätzen, welche einzelne Kategorieen von königlichen Gütern von der ordentlichen Gerichtsbarkeit befreite.

Der Satz, dass der König vor den ordentlichen Gerichten des Landes nicht geklagt werden könne, ist nämlich — und das scheint der schwerwiegendste Beleg für unsere Ansicht zu sein — erst allmählich herausgewachsen, wie der Satz: „der König kann kein Unrecht tun", oder wie „dass gegen den König keine Verjährung laufe".

Es war eines der bedeutendsten Probleme, das die englischen Juristen des 14. und 15. Jahrhunderts beherrschte, wie man die königlichen Prärogativprivilegien zu behandeln habe, insbesondere ob sie bloss am Königsgute klebten oder auch auf private Erwerber von Königsgut übergingen. Allmählich wurden einzelne Kategorien von Königsgütern mit Privilegien ausgestattet, bis schliesslich das gesamte Königsgut derart privilegiert war, dass sich die ordentlichen Gerichte jeder Jurisdiktion enthielten, wenn es im Streitfalle vor sie kam. Aus jenem langsamen Herauswachsen dieses Satzes, dass in Fragen von Königsgut die ordentlichen Gerichte nicht Recht sprechen würden, je nachdem eine Güterkategorie um die andere mit jenem Privileg ausgestattet wurde, sind auch die scheinbar einander widersprechenden Urteile zu erklären. So sagt z. B. der Richter J. Wilby unter Edward III., dass er ein gegen den König Heinrich III. gerichtetes Klageschreiben gesehen hatte, in dem also geschrieben stand: „Praecipe Henrico Regi Angliae", während der Jurist Brooke unter Heinrich VIII. diese Mitteilung Wilby's direkt in Zweifel zieht.

Der Widerspruch zwischen beiden erklärt sich ungezwungen, wenn man bedenkt, dass Wilby in einer Zeit lebte, wo der privilegierte Gerichtsstand der Königsgüter sich allmählich auszuwachsen begann, oder wenigstens dieser Zeit nicht fern stand, während Brooke eine Zeit vor Augen hat, in welcher die Maxime, dass gegen den König nur mittelst Petition vorgegangen werden könne, vollinhaltlich gegolten hat, und in der schon für alle Kategorien königlicher Güter jenes Privileg sich durchgesetzt hatte.

In der Zeit Edward I. konnte bereits an den König nur mittelst Petition ge-

1) S. Civ. Serv. Estim. 1902/03, p. 208.

2) Für die Geschichte dieses Rechtsinstituts: W. Staunford, „An Exposicioun of the King's Prerogative" 1567 insbes. ch. XXII fol. 73 ff. Th. D. Archibald, Suggestions for amendment of the Law as to Petitions of Right 1859 (Br. Mus. 6282 c. 2); für das heute geltende Recht: A. Cutbill, Petition of right 1874 und insbes. W. Clode, The Law and Practice of Petition of right 1887.

gangen werden. Eine solche Petition war damals nichts Aussergewöhnliches. Sie hiess zwar Petition of droit. Aber so hiessen auch alle jene, welche dem Könige im Parlamente oder dem Könige in „seinem Rate, in seinem Parlamente“ vorgelegt zu werden pflegten. Unter Richard II. werden diese Petitionen geschieden in solche, welche dem Parlament, solche, welche nur dem Privy council, und solche, welche der besonderen Gnade des Königs vorbehalten sind („Billes, que sont de grace soient baillez au Roy mesmes“). Diese Gnadenbills sind die Vorläufer der heutigen Petition of right. Was anfangs nur als Gnadenakt aufgefasst wurde, war mit der Zeit durch lange Uebung selbst nach common law Rechtens geworden.

Daher hat denn auch das Common law zur Zeit Heinrich VIII., wie Staunford uns um das Jahr 1567 berichtet, einen ganzen Rechtsapparat ausgebildet, um den Untertanen gegen den Monarchen Recht zu verschaffen.

Vor allem wurden die einzelnen Fälle, wo Ansprüche gegen den König geltend gemacht werden konnten, durch die Praxis des common law genau ausgebildet, so dass sie den Charakter von Rechtsansprüchen noch heute haben. Sodann hat das common law in Prärogativsachen einen ganz eigenartigen Prozess ausgebildet, in welchem die Petition of right die Hauptrolle spielt, weil sie subsidiär in Frage kommt, wo kein anderes Rechtsmittel zulässig ist. Das gewöhnliche Rechtsmittel in Prärogativstreitigkeiten war die sog. monstrance de droit, wenn der König Land des Untertanen widerrechtlich in Besitz genommen hatte. Hatte dagegen der Untertan die glückliche Rolle des Besitzenden, dann brauchte er nur die Einrede gegen das „office found“ im königlichen Fiskalprozesse zu erheben, die sog. „travers of office“.

Dieser ganze Rechtsapparat, wie ihn das common law in Prärogativsachen zur Ausbildung gebracht hatte, war ganz auf dem Lehenswesen aufgebaut, insbesondere auf den Lehensgerechtsamen des Königs. Er zeigte daher die Eigentümlichkeit, dass nur Ansprüche aus Land und liegendem Gute mittelst jener obigen Rechtsmittel geltend gemacht werden konnten. Ansprüche aus Obligationen wurden mittelst „writ of liberate“ vor dem court of exchequer gegen die Krone verfolgt. Deshalb musste der ganze Rechtsmechanismus wertlos erscheinen, als unter Charles II. die Lehensgerechtsamen der Krone aufgehoben wurden. Deshalb war es das bedeutendste Problem, das nun zur Lösung stand: dem Untertanen Rechtsmittel gegen die Krone zu schaffen in einem Staate, wo an Stelle der alten Lehenspflichten und ihrer Erfüllung das moderne Beamtentum trat. Es galt, an Stelle der alten Haftbarkeit der Krone die moderne Haftbarkeit des Staates zu setzen. Dieses Problem ist aber selbst heute nicht gelöst. Eine Acte von 1860 (23 u. 24 Vict. c. 34), welche gegenwärtig das Verfahren regelt, half zwar den grössten Uebelständen ab: das langwierige, kostspielige Verfahren machte einem besseren Platz, die früher herangezogene Jury wurde fallen gelassen. Auch ist seit 1874 durch Urteilsspruch festgestellt worden, dass auch Obligationsansprüche gegen die Krone mittelst Petition of right zulässig sein sollten. Aber das materielle Recht der Petition of right blieb unverändert und zeigt nach wie vor die zwei dem Feudalprozess anhaftenden Eigentümlichkeiten:

1. Haftbarkeit der Krone und nicht des Staates.

2. Haftbarkeit der Krone nur bei Ansprüchen, durch welche Eigentum oder Geld verlangt wird, aber keine Haftung der Krone aus schädigenden Hoheitsakten ihrer Beamten.

So beherrscht das common law das materielle Recht der Petition of right, jene oben genannte Acte den Prozess derselben. Nur dadurch, dass in der cit. Acte die Möglichkeit zugestanden ist, jeden Anspruch gegen die Krone vor den Kanzler zu bringen, ist wenigstens insoferne eine Aenderung gegenüber dem früheren Rechtszustand

§ 13. erzielt, als nun der Kanzler aus Billigkeitsgründen eine Kategorie von Ansprüchen, die bisher noch nicht anerkannt waren, aus der Gnaden- in die Rechtssphäre zu rücken vermag. Durch das common law ist er aber gegenwärtig nur gebunden, die Klagen wegen Eigentum und Geld gegen die Krone anzunehmen.

II. Der Klagegrund für die Petition of right. Nach common law können nur jene Ansprüche der Untertanen gegen die Krone geltend gemacht werden, wo Eigentum, bewegliches oder unbewegliches, oder wo Geld der Untertanen von der Krone in Beschlag genommen worden ist, oder wo Klagen aus Lieferungsverträgen mit der Krone in Frage stehen. So können Ansprüche aus Staatsannuitäten gegen die Krone geltend gemacht werden (14 State Tr. 1). Desgleichen Pensionsansprüche, die auf die Zivilliste gewiesen sind (Chitty a. a. O. 344) z. B. der Hofbeamten. Auch kann eine mit Unrecht gezahlte Gebühr oder Erbschaftssteuer (probate duty) mittelst Petition of right zurückgefordert werden (12 Q. B. D. 4615 Clode p. 91, 94 f. u. 162).

Das Rechtsmittel steht aber nicht aus allen Rechtsansprüchen gegen die Krone zu. In England gibt es nämlich keinen Fiskus, der als Sündenbock für die Handlungen der Staatsgewalt zu Gebote stünde, wie dies auf dem Kontinente der Fall ist. Es gibt demnach in England prinzipiell keine Haftung der Staatsgewalt für Verschulden ihrer Beamten. Denn die „Krone kann nicht Unrecht tun". (Tobin v. Reg. 1864, C. B. N. S. 310). Daher wurden folgende Klagen mittelst Petition of right geltend gemacht, aber abgewiesen: wo ein Offizier zwangsweise auf Wartegebühr (half-pay) gesetzt wurde, trotzdem das Amt als permanent erklärt war. (Mitchell v. R. 1890, 6 T. L. R. 181, 382); ferner wo für hoheitliche Eingriffe in das Patentrecht Entschädigung verlangt wurde (Feather v. Reg. 1865; 6 B. and S. p. 294); wo eine zu Unrecht gezahlte Einkommensteuer verlangt wurde (1841, 5 J. P. 341).

III. Das Verfahren bei einer Petition of right.

Klagen kann jeder Engländer, der volljährig ist. Ein Ausländer nur in den bestimmten Fällen der Coloninal Stock Act von 1877 (s. 20, 40 und 41 Vict. c. 59). Es kann der Kläger auch Armenrecht (forma pauperis) für sich in Anspruch nehmen. (1. order 1864 s. Morgan, Chancery Acts and Orders, 6. ed. p. 202). Streitgenossenschaft und Nebenintervention von Dritten im Verhältnis zur Krone sind zulässig (s. 5 der cit. Act von 1860). Beklagter ist die Krone. Nach Clode (a. a. O. p. 31) ist es sehr fraglich, ob der jeweilige König für die Ansprüche, die unter seinem Vorgänger entstanden sind, verantwortlich gemacht werden kann.

Das Verfahren ist durch die General order vom 1. Febr. 1862 näher geregelt und durch die neue Justizordnung so gut wie gar nicht alteriert. Der alte formelle schriftliche Prozess „by demurrer", der für andere Zivilstreitigkeiten abgeschafft ist, kann vom Attorney-General, dem Kronanwalt jederzeit einredeweise gebraucht werden. Zuständig ist eine der drei Abteilungen des High court of justice. Dem Lord Kanzler steht es aber zu, den Gerichtsstand jederzeit zu bestimmen (s. 4 cit. Act.)

Das Verfahren beginnt mit einer gedruckten oder geschriebenen Petition, die an den Souverän gerichtet ist. Sie muss mit einer besonderen Bitte um Gewährung der Gerechtigkeit versehen und vom Bittsteller und seinem Anwalt unterzeichnet sein. Im Home office ist sie zu hinterlegen, um das fiat der Krone, „that right be done", zu erhalten. Das fiat ist ein Gnadenakt. Dem steht nicht entgegen, dass durch die Petition of right Rechtsansprüche geltend gemacht werden. Denn dies bezieht sich nur auf das vor den ordentlichen Gerichten, dem High court geltend zu machende Verfahren, welches erst beginnt, nachdem das fiat erteilt ist. Die gegenwärtigen Sporteln für die Ausstellung des das Verfahren einleitenden Schreibens (filing of the writ) betragen gegenwärtig 1 £ 5 s. Früher betrugen sie 23 £ und darüber.

Nachdem fiat und writ ausgestellt worden sind, beginnt das Verfahren vor dem ordentlichen Gerichte. Der Kronfiskal verständigt nach Erhalt einer Kopie der Petition das interessierte Verwaltungsdepartement. Das Statute of limitations, das Ansprüche gegen die Krone innerhalb einer bestimmten Zeit verjähren lässt, hat keine Anwendung auf die Petition of right. Die Einlassungsfrist für die Krone beträgt (nach s. 4 leg. cit.) 28 Tage. § 13.

Ueberblicken wir nun dieses Rechtsmittel, so ist das nur ein unvollkommenes Surrogat des deutschen Fiskusbegriffs. Der Grund, weshalb, trotzdem die Krone Korporation ist, sich nicht ein Fiskusbegriff herausgebildet hat, liegt vor allem darin, dass die Gewalt der Krone, wie wir unten sehen sollen, keine einheitliche, sondern eine Summe von Prärogativbefugnissen, kurz ein Regalienbündel ist.

Der Hauptübelstand ist aber die feudalrechtliche Basis der Petition of right. Sie wird auch von englischen Juristen als Hauptgrund dafür angeführt, dass sich keine Haftbarkeit des Staates für Handlungen seiner Beamten entwickelt hat.

Aber auch ein politisches Motiv spielt hiebei mit. Es würde nämlich bei der Regelung dieser Haftbarkeit die beschränkte Gewalt des Königs in der Rechtstheorie und vor den Gerichten zugegeben werden müssen. Und das tut kein englischer Jurist gerne. Dieser sagt daher: „Perhaps the recognition by the law courts of the true Presidential position of this empire would give a shock to old traditions“ (Cutbill a. a. O. p. 26).

Die juristische und politische Bedeutung der englischen Verbands- und Korporationstheorie. § 14.

Wenn wir rückschauend die ganze englische Korporationstheorie überblicken, so werden wir sie als rückständig, als zurückgeblieben im Vergleiche mit unserer kontinentalen Rechtsentwicklung bezeichnen müssen. Denn so günstig der passive Verband, wie wir noch weiter unten im Kapitel Lokalverwaltung zeigen werden, sich für die Zwecke dieser gestaltet, eines müssen wir doch nicht vergessen, dass diese Vorteile, die der passive Verband dort brachte und bringt, nicht vom Rechtsgenius des englischen Volks mit Bewusstsein hervorgebracht sind; sondern der Genius dieses praktischen Volkes zeigt sich darin, dass sie selbst diese alten Formen kommunaler Tätigkeit so vorzüglich mit neuem Leben und neuem Zwecke zu erfüllen wussten. Trotz Anerkennung dieser Vorzüge: mittelalterlich rückständig ist jedenfalls diese Korporationstheorie deswegen, weil sie immer auf dem alten Konzessionsstandpunkte steht, den die mittelalterlichen Legisten auch einnahmen, wenn sie, wie Lucas de Penna, sagten: „Solus princeps fingit quod in rei veritate non est“. Ebenfalls rückständig muss man eine Theorie bezeichnen, welche die Korporation nur als Staatsanstalt auffasst, geschaffen nur für Zwecke des Eigentumserwerbs. Von einer solchen Theorie sagt Maitland mit Recht, sie sei nicht geschaffen für Freiheit und Rechte, insbesondere für ein Recht auf Selbstverwaltung. Er findet die Identität der englischen Korporationstheorie und der Savigny'sche Lehre, dass die Korporation immer nur ein Unmündiger sei und von Kuratoren umgeben und bewacht werden müsste. Er sagt dann: „The Savignian corporation“, er meint aber damit ebensogut die englische Korporation, „is no subject for liberties and franchises or „rights of selfgovernment“. Really and „publicstically“ it can hardly be other than a wheel in the state's machinery (also Staatsanstalt, Introduction a. a. O. p. XX), though for the purposes of Property Law a personification of this wheel is found to be convenient.“

Nicht minder rückständig ist die Anwendung des Korporationsbegriffes auf den

§ 14. Staat. Dieser ist ein passiver Verband. Aber Verband (communitas) war er schon am Ausgange des 13. Jahrhunderts und wir müssen ihn daher nach dem oben Gesagten als einen in der Entwicklung stecken gebliebenen Korporationsbegriff betrachten. Ausgewachsen ist die Korporation, aber nur die eines Organs, als die mittelalterliche Personifizierung der dignitas: die Krone als juristische Person!

Schwer fällt es demnach, dem Urteil Maitlands zu widersprechen, wenn er zwar anerkennend hervorhebt, dass die englische Genossenschaftstheorie, dadurch, dass sie sobald von den Normannenkönigen und Plantagenetz zum Schweigen gebracht worden sei, dem englischen Staat viel Geld- und Blutopfer erspart habe, die andere Staaten verarmt hat: aber England verarmte, wie Maitland sagt, an einem andern Punkte, nämlich in der Ideenentfaltung, welche die deutsche Genossenschaftstheorie mit sich bringt („and facilitated a certain thougtlessnes or poverty of Ideas"). Dieses Urteil Maitlands ist hart und es bedarf mancherlei Einschränkung. Es sei im folgenden dem Ausländer gestattet, die englische Korporationstheorie dem Engländer gegenüber zu verteidigen, in dem die Schatten- und Lichtseiten der Sache aufgedeckt werden.

Eine wirkliche Schattenseite jener Tatsache (s. dazu auch Maitland, Introduction a. a. O. p. IX. f.), dass der englische Staat nicht als Korporation gedacht wird, zeigt sich namentlich im Verhältnis zu den Kolonien. Diese waren und sind bis heute keine Korporationen. Staat und Kolonien sollten und müssten als Korporationen betrachtet werden, wenn die Korporationssphäre in jedem dieser Verbände klar geschieden werden sollte. Jede weitere Entwicklung auf dem Wege des heute England so sehr beherrschenden Imperialismus drängt auch dahin. — Denn was hat bis jetzt die englische Rechtstheorie hervorgebracht, um das Verhältnis des Mutterlandes zu den Kolonien juristisch zu fassen? Das Eigentum der Kolonie — das selbst gar keine Rechte hat, ist „vested in the crown to the use of the Colony x and y", wie die technische Formel heisst. Die Krone ist also Trustee, Treuhänder für die Kolonien, welche als Betreute „cestuis que trust" gelten. Diese Auffassung ist aber nur eine modernisierte Auffassung des alten Eigentums nach Lehensrecht, welches der Lord paramount, der König an seinem Grund und Boden hatte, eine Auffassung, die heute noch im Verhältnis von England zu den Kanalinseln, und der Insel Man auch politische, nicht bloss das Eigentum der Staatsländereien betreffende Bedeutung hat. Hier auf den Kanalinseln und der Insel Man werden die Eigentumsrechte der Krone am Lehenslande durch den Gouverneur ausgeübt. Die Krone regiert alles Lehensland mit Hilfe des lehensrechtlichen Council, der curia regis, des heutigen Privy council; daher absolutes Regime! Das ist nichts anderes als der mittelalterliche Herrschaftsverband, den immer Gierke im Gegensatz zum Genossenschaftsverband geschildert hat. (Genossenschaftsrecht I. p. 155.) Hier das Gesamtrecht der Genossen, die der Genossenschaft als Gesamtheit gegenüberstehen, dort die vollste Rechtslosigkeit der Genossen bei rechtlichen Handlungen des Verbandes und das einigende Band nur im Willen des Herrn. Spiegelt sich diese Schilderung des Herrschaftsverbandes nicht wieder in der Auffassung von Plowden, wenn er von dem englischen König als Korporation sagt: „And he is incorporated with them (= die Untertanen), and they with him, and he is the Head and they are the Members, and he has the sole Government?" Was für England selbst durch die glorreiche Revolution vernichtet worden, ist für die Rechtsbeziehungen zwischen England und seinen Kolonien auch bis auf den heutigen Tag meist geblieben: der Herrschaftsverband[1]). Das starre Festhalten an dieser Auffassung kostete

1) Ich sage meist, denn die chartrierte Companie zur Ausführung von Kolonien war das andere Mittel neben dem Herrenverband — sei es nun, dass dieser Herr ein grosser Lord (z. B. Lord Baltimore, Duke of Buckingham etc.) oder die Krone selbst war —, und diente

England — wie C. Ilbert treffend sagt (The government of India 1898 p. 55) — seine **§ 14.** schönsten Kolonien zu Ende des 18. Jahrhunderts und brachte auch die Herrschaft über Indien in grosse Gefahr. Heute ist allerdings diese Auffassung des Rechtsverhältnisses des Mutterlandes zu den selfgoverning Colonies faktisch aufgegeben, aber nur im Verhältnis zu diesen! Und selbst da ist diese alte Auffassung des Lehenseigentums der Krone an den Kolonialländereien schon öfters von den selbstverwaltenden Kolonien angefochten, juristisch in Zweifel gezogen worden (Egerton, history of British Colonial Policy 1897 passim und Forsyth, Cases and Opinions 1869, p. 119—177) und jedenfalls immer Anlass zur Unzufriedenheit. Aber auch die Home Rule-Frage ist juristisch genommen nichts anderes als der Kampf mit der alten Auffassung, ob der alte Herrschaftsverband weiter bestehen soll, oder ob Irland endlich zur juristischen Person innerhalb des gesamten Staatsverbandes werden soll: also Herrschaftsverband oder Korporation.

Der endgültigen Entscheidung zu gunsten der Korporation wird — das ist auch die Ansicht Maitlands (a. a. O.) — England nicht ausweichen können, wenn es das neue Problem des Imperialismus in Gestalt eines Zollvereins oder Bundesstaats mit den Kolonien, zu lösen bestrebt sein sollte!

Gegenüber diesem Nachteil hat aber die Rückständigkeit dieser englischen Auffassung des Staats zwei unschätzbare Vorteile England gebracht. Vor allem hat sie den Gedanken hintangehalten, dass der Staat als Korporation immer für die Missetaten seiner Beamten hafte. Die Krone haftete prinzipiell, wie wir sahen (siehe oben), bis in die neueste Zeit nicht dafür. Das machte den Beamten immer für sich selbst verantwortlich, es lullte sein Gewissen nicht ein und verhinderte, dass in England sich jeder Polizeischutzmann oder jeder Steuereinnehmer gleich — ob mit Recht oder Unrecht — für die Inkarnation der waltenden Staatsidee fühlt und gebärdet. So bewährt sich der dem englischen Volke nachgerühmte Individualismus.

Aber noch mehr; dadurch, dass der englische Staat keine Korporation wurde, war er auch niemals mit jener Omnipotenz und Staatsallmacht ausgerüstet gedacht, wie der kontinentale Staat. Er besass — mit Ausnahme der Tudorszeit — niemals jene allumfassende Polizeigewalt, vor der sich das Individuum immer nur in stummer Ergebenheit beugen muss, wie auf dem Kontinent. Treffend anerkennt das auch Maitland (a. a. O. p. XLIII.) mit den Worten: „Some would warn us that in future the less we say about a supralegal, suprajuridical plenitude of power concentrated in a single

---

als Staatsanstalt ebenfalls in diesen ersten Zeiten der Kolonisation unter Tudors und Stuarts. Eine übersichtliche Darstellung dieser Kolonisationen teils durch Herrenverband (das sogen. proprietary government in den Kolonien) und durch Companien in der Zeit von 1583—1682 gibt Cunningham Modern Times I, p. 332 Note. Daraus ergibt sich, dass in der ersten Hälfte dieser Zeit die Kolonisation durch Eigentümer überwiegt, namentlich in Städten der nordamerik. Besiedlungen (S. Cunningham a. a. O. S. 355; Egerton history of Br. Colonial Policy 1897 passim). In der Folgezeit, namentlich am Schlusse des 17. und zu Beginn des 18. Jahrh. wurden die proprietors, die Herren von der Krone ausgekauft, und der Herrenverband (proprietary government) wurde Kronkolonie. Von da ab befanden sich die Kolonisten unter einem viel strengeren Regime als unter den proprietors, die zum Schlusse sehr milde und laxe Herren gewesen waren (s. Cunningham a. a. O. p. 354). Die als Staatsanstalten ursprünglich gedachten Kompanien, die Kolonien ausführten, wie z. B. die Virginia Company, Massachusetts Bay Company u. a. veranlassten auf dem neubesiedelten amerikanischen Boden die Ausbildung von Genossenschaftsverbänden, die nach Zurückdrängung des Einflusses der von London aus leitenden Kompanien sich mit der Zeit unter einander föderierten und jenen kräftigen Genossenschaftsverband im Keime darstellten, den wir als die Vereinigten Staaten von Nordamerika heute bewundern (s. dazu insbes. Cunningham a. a. O. S. 355ff.).

§ 14. point at Westminster, concentrated in one single organ of an increasingly complex commonwealth, the better for that commonwealth may be the days that are coming". Fürwahr! je weniger Korporation der englische Staat ist, je mehr er bloss passiver Verband bleibt, dessen Gemeinwille immer durch Zusammenwirken mehr oder minder berechtigter Staatsorgane gewährleistet wird, desto besser für das Individuum, das keine allmächtige Polizeigewalt sich gegenüberstehen sieht!

III. Kapitel.

Die Quellen des englischen Rechts [1]).

Im allgemeinen.

Das englische Recht hat drei Quellen: 1) Die Gewohnheit; dann heisst es Common law. 2) Die Gesetzgebung, dann ist es Statute law. 3) Die richterliche Billigkeit, dann ist es Equity.

Um jeden dieser Bestandteile des Rechts zu würdigen, ist es nötig, ihre Geschichte zu kennen, sodann ihre heutige Bedeutung und schliesslich ihr wechselseitiges Verhältnis zu einander (sog. Rechtsquellensystem).

1. Abschnitt.

Das Common law.

§ 15. Geschichte.

„for reason is the life of the law, nay the common law is nothing else but reason; ... The legal reason est summa ratio. And therefore if all the reason that is dispersed into so many severall heads, were united in to one yet could be not make such a Law as the Law in England is; because by many successions of ages it hath been fined and refined by an infinite number of grave and learned men, and by long experience ... no man out of his own private reason ought to be wiser then the law, which is the perfection of reason."
Edward Coke.

Das englische Gewohnheitsrecht, der Hauptbestandteil des gesamten englischen Rechts, hat den germanisch-mittelalterlichen Charakter des Gewohnheitsrechts bis auf

1) Literatur: Hale, history of the common law of England ed. 1820; Blackstone, Commentaries I, p. 63—93; Austin, The province of Jurisprudence, ed. Campbell 1875, vol. II, 1—139; Kent, Commentaries I. ch. XXI—XXIII; Pollock and Maitland I, p. 1115—204, Law Quarterly Review vol. 9, 1893, p. 156 ff.; E. R. Thayer in der Harvard Law Review vol. 5, p. 172—201; O. R. Mitchell, ebendas. vol. 7, p. 250; Courtney Ilbert, Legislative Methods and Forms 1901. Andere engl. Literatur an einschlägiger Stelle. Aus der deutschen Literatur: Brunner in Holtzendorff's Rechtsencyklopädie S. 329—347; Gundermann, Englisches Privatrecht I, 1—109; Heymann in Kohler's Rechtsencyklopädie 1903, S. 805 ff. Im übrigen liegt ein reiches Material zur Beurteilung des Rechtsquellensystems und der Kodifikationsversuche in folgenden Blaubüchern vor: Report of Lords Comittee relating the Promulgation of Statutes and the Expediency of discontinuing the present mode of Ingrossing Acts of Parliament 1836. Report of Commissioners appointed to inquire into the Consolidation of Statute Law 1835. Reports (3) by Mr Bellenden Ker on the Proceedings of the Statute Law Revision Board 1854. Reports (4) of Commissioners on Consolidating the Statute Law 1855—59. Return relating

den heutigen Tag bewahrt. Dies wird also gleich an seinen zwei Teilen, in die es zerfällt, nachzuweisen sein: an dem allgemeinen Gewohnheitsrecht (General custom of the realm) und den Sondergewohnheiten (Particular customs). § 15.

I. Das allgemeine Gewohnheitsrecht. Zwei Punkte sind es in der Geschichte des englischen Gewohnheitsrechts, welche ihm seinen mittelalterlich-germanischen Charakter aufdrücken. Vor allem, dass ihm die sog. Ueberzeugungstheorie zugrunde liegt, oder wie Brie für die entsprechende mittelalterliche deutsche Rechtsentwicklung treffend sagt: „dass neben der gewohnheitsmässigen Uebung die gemeinsame Ueberzeugung, der Inhalt entspreche dem bestehenden Recht, sei Teil der Rechtsordnung, als wesentlich für ein Gewohnheitsrecht galt". (Brie, Die Lehre Gewohnheitsrecht 1899 I, S. 246.)

Sodann die Unterwertigkeit des Gesetzes gegenüber dem Gewohnheitsrecht. Dieselbe wird noch von Blackstone anerkannt und äussert selbst heute noch insofern ihre Wirkungen, als das Gesetz, wie wir bald sehen werden, als Amendement des Common law aufgefasst wird.

Diese beiden charakteristischen mittelalterlichen Züge sollen im folgenden blossgelegt werden.

1. Vor allem die das englische Common law beherrschende Ueberzeugungstheorie.

Schon Bracton definiert das Gewohnheitsrecht als „quidquid de communi consilio et de consensu magnatum et rei publicae sponsione auctoritate regis sive principis praecedente juste fuerit definitum et approbatum". (Bracton de legibus et consuetudinibus Angliae fol. 1.) Es kam zu seiner Zeit vor, dass nicht bloss der Richter und seine Clerks, sondern auch der gewöhnliche Laie, der in die Provinz als richterlicher Kommissär (in eyre) geschickt wurde und nie ein Rechtsbuch gelesen hatte (weil er mitunter des Lesens überhaupt unkundig war), steif und fest behauptete und sich einbildete, das Recht zu kennen. Ja dem gewöhnlichen Mann war es schwer, das Gegenteil beizubringen (P. et M. I, p. 163). Klagt doch Bracton selbst (Fol. 1b) darüber mit den Worten: „Licet sint nonnulli qui de propria scientia praesumentes quasi nihil juris ignorent, nolunt alicuius consilium petere".

Diese Ueberzeugungstheorie bleibt für das englische Gewohnheitsrecht (Common law) nicht bloss im Mittelalter, sondern bis auf den heutigen Tag typisch. Denn ob wir von den Richtern Eduards IV. hören, dass das Common law eine „creation de mond" sei (Yearbook 2 Ed. IV, fol. 4b pl. 9f.: Catesby: „commen ley ad estre tout temps par le creation de mond"), oder ob wir das Rechtsbuch „Doctor and Student" aus dem 16. Jahrhundert [1]) darauf hin prüfen, ob wir Coke [2]) im 17. Jahrhundert

---

to Statute Law commission Parl. Pap. 1867 Nr. 404. Papers relating to the proposed edition of the Statutes 1870, Nr. 116. Papers on the consolidation of the Statutes 4 pts. 1875—1878. Report of S. C. Comittee of the H. of C. on Acts of Parliament 1875. (C. P. 1875 Nr. 280.) Reports of S. C. of the H. of C. on Statute Law Revision 1892—94. Report of the S. C. of the H. of C. on the adoption of a plan for more carefully preparing, drawing and revising Public Bills 1836.

1) Cit. nach der Savoyausgabe von 1721 ch. VII, p. 21; (das Buch ist unter Heinrich VIII. entstanden und hat einen gewissen St. Germain zum Autor): „The 3d Ground of the Law of England standeth upon divers general Customs of old time used through all the Realm, which have been accepted and approved by our Sovereign Lord the King and his Progenitors and all his Subjects. And because the said Customs be neither against the Law of God, nor the Law of Reason, and have been alway taken to be good and neccessary for the comon Wealth of all the Realm, therefore they have obtained the Strength of a Law".

2) Coke: „the comon Law is nothing else but a common opinion generally

§ 15. um Rat fragen oder den berühmten Mathew Hale, oder schliesslich Blackstone am Ausgange des 18. Jahrhunderts, überall tritt uns die Ueberzeugungstheorie entgegen. So sagt der letztere (Commentaries I. p. 64): „But they (leges non scriptae) receive their binding power and the force of laws, by long and immemorial usage, and by their universal reception throughout the kingdom“. So ist zur Rechtsverbindlichkeit des Gewohnheitsrechts, wie Blackstone will, nötig, dass es auf der Ueberzeugung ruhe, die betreffende Norm sei dem Rechte gemäss, Teil des Rechts.

Von dieser Ueberzeugung wird aber scharf geschieden die Auffassung, dass ein Satz gerecht sei oder der Gerechtigkeit entspreche. (Anders in Deutschland s. Brie a. a. O. S. 207.) Schon im Mittelalter im zweiten Regierungsjahr Heinrichs IV. haben die Richter (Yearbook 2 H. IV fol. 18 f. pl. 6) die Frage zu entscheiden, ob ein durch Feuersbrunst Beschädigter eine dem Common law bisher unbekannte Entschädigung gegen den Herrn des Dieners ansprechen dürfe, durch dessen Unvorsichtigkeit das Feuer entstanden sei. Von manchen Richtern wird der Gesichtspunkt geltend gemacht, dass es zwar nicht recht, aber doch gerecht wäre. Dem entgegnet einer der Richter Thirning: „Que cest a nous? Il est mieulx que il soit tout defait que la ley soit chaunge par luy.“ Besser, dass einer ganz und gar Schaden nähme, als dass das Common law ihm zu Liebe geändert würde!

Eine Folge dieser Ueberzeugungstheorie war und ist, dass der Rechtsirrtum die Bildung des Gewohnheitsrechts nicht ausschloss noch ausschliesst (Doctor and Student a. a. O. p. 95, The grounds of the laws a. a. O. p. 333. Plowden in Maunsell's Case fol. 2)[1]. Sodann ist niemals gemäss der germanischen Konzeption Rationabilität für das Common law verlangt worden (Law Q. Rev. vol. 9 p. 156). Anders natürlich, wie wir gleich hören werden, stand es um die partikuläre Gewohnheit (particular customs), die dem Einfluss des kanonischen Rechts in dieser Hinsicht unterlegen ist. Schliesslich entsprach dieser Gesamtauffassung, d. i. der Ueberzeugungstheorie, dass das Common law als Common custom des gesamten Reichs aufgefasst wurde. Man dachte (L. Q. R. a. a. O. p. 157 ff.) also, dass die partikulären Gewohnheiten vorerst in kleinen kommunalen Rechtskreisen gälten und dann sich zusammen zu einer grossen Welle, der allgemeinen Gewohnheit, dem Common law, vereinigten. So sagen die Richter unter Heinrich IV. (Yearbooks II. Regierungsjahr, p. 18): „Car commen ley de cest realm est commen custom de realm“.

Wer waren die Hüter dieser Ueberzeugung? Bis in die Zeit Eduard III. hätten wir wohl sagen können: das Volk. Aber mit der Zeit schwand, wegen der von den Platagenets eingeleiteten Gerichtszentralisation der Gedanke, dass es auf die Rechtsüberzeugung des Volkes ankäme. Die Rechtsüberzeugung der Richter trat an ihre Stelle, insbesondere als die Rechtsquellen aufgezeichnet und gesammelt zu werden begannen. Seit der Zeit Eduard III. finden wir die Präcedenzfälle in den Gerichten häufiger zitiert (Kent, Commentaries I. Lect. XXI, p. 540) und im 33. Regierungsjahr Heinrichs VI. ist die Präcedenzsuche soweit vorgeschritten, dass der Richter Prisot ihre Nichtbeachtung als grösste Rechtsanarchie bezeichnet. Er sagt: (Yearbooks 33 H. VI fol. 41 pl. 19): „Eyant consideracion de tauts les jugments que ont etre ewe

---

received“ cit. in „The Grounds of the Lawes of England“ by M. H. of the Middle Temple London 1657. Siehe auch den als Motto an die Spitze des Abschnitts gestellten Satz Coke's aus den Institutes.

1) Dass dies bei der Willenstheorie unmöglich ist, darüber Zitelmann, Gewohnheitsrecht und Irrtum in Archiv für civil. Praxis, Bd. 66, S. 368.

en cest cas contrariant a vostre opinions, devant ces heures, car ico say bien, que la § 15. cause ad estre traverse XII foitz en notre liveres, et souvent foitz argues et adjudge ... et del contrary nul judgement, ... et judge, et si nous devomes doner regard al opinion dun judge on deux contrariant a tants de judgements de plusiours honorables judges de contrary part, considerant que ceux judges que ajugeront les maters an auncient temps fuere plus prochein al fesance del estatute que ore sumus et avoient plus notice dicel, sera estrange ..... ceo sera mal ensample as iuvenes apprentices, que sont studientes en termes, car ils ne unques voillont donner credence a lour livre, si tiel judgement que ad este auxi plustost ajudges, en lour livres sera ore ajudge le contrarie". So werden die „Yearbooks" die geschriebene Rechtsüberzeugung der Richter. Ihre Rechtsüberzeugung gilt als Rechtsüberzeugung des Volkes. Coke lässt daher neues Gewohnheitsrecht nur durch Erlaubnis (allowance) der Richter entstehen und bezeichnet das Gewohnheitsrecht als Common reason (s. oben Motto). Er meint aber damit nicht die Vernunft jedes Durchschnittsmenschen, sondern nur des Richters. Und wie altertümlich mutet es ihn an, wenn er berichten muss, dass früher auch die Rechtsüberzeugung der Adeligen und Vornehmen ausser der richterlichen massgebend war! (Co. on Littleton p. 11b u. 11c). Freilich weiss er diese frühere Uebung nur so zu erklären, dass er sagt, jene Adeligen und Vornehmen hätten auch richterliche Funktion gehabt. (Coke 2 Inst. p. 228.)

Bei Hale ist diese Ansicht schon soweit fortgeschritten, dass er zum Nachweis des Gewohnheitsrechts ein „geschriebenes monument" in den Yearbooks und den Gerichtsprotokollen verlangt und sich so beinahe veranlasst fühlt, die lex non scripta als lex scripta zu bezeichnen (Hale, history of common law a. a. O. p. 89).

Blackstone bezeichnet die Richter als die Depositare und Orakel der allgemeinen Rechtsüberzeugung (Comm. I. p. 69): „They are the depositary of the laws; the living oracles, who must decide in all cases of doubt, and who are bound by an oath to decide according to the law."

2. Der andere charakteristische Zug des englischen Common law, nämlich seine Ueberwertigkeit gegenüber dem Statute law oder Gesetzesrecht, ist ebenfalls ein echt germanischer Zug. Er hat sich historisch in England wie folgt entwickelt:

Wie wir in einem besonderen, folgenden Paragraphen noch nachweisen werden, hat der englische Gesetzesbegriff bis zu seiner heutigen Entwicklung 3 Stufen durchgemacht. Im Anfange, d. i. durch den grösseren Teil des Mittelalters hindurch, war das Gesetz nur ein Urteilsspruch (judgement), das sich vor andern Urteilssprüchen nur durch seine formelle Beweiskraft, weil es eben in die Statutenrolle eingetragen wurde, auszeichnete. Dies bis in die Zeit Heinrich V. Von da ab bis in die Zeit der beginnenden Revolution (Coke's Zeit!) entwickelte sich die formelle Gesetzeskraft, d. h. das, was als Gesetz unter Zustimmung des Parlaments zustande kam, musste auch auf demselben Wege abgeändert werden. Es tauchte wohl auch schon damals der Gedanke auf, dass ein öffentliches Gesetz „pro bono publico" sei, sich dadurch also von dem Urteilsspruch unterscheide. Es fehlt ihm aber der Durchschnittscharakter eines Gesetzes, nämlich die Normenaufstellung, also der generelle Charakter der Rechtsregel. Diese 3. Stufe ist erst Produkt der Whig-Doctrin am Ausgang des 17. Jahrhunderts seit John Locke. Diesen drei Entwicklungsstufen des Gesetzbegriffes entspricht auch eine jeweils verschiedene Wertschätzung des Gewohnheitsrechts.

1) Nun erklärt Britton, der Jurist aus der Zeit Eduard I., alles Recht, weil dem Munde des Königs entsprungen, als statutarisch P. and M. I, p. 155.

§ 15. Das Common law, Jus commune, bezeichnet in der ältesten Zeit der Normannenkriege ungefähr dasselbe, was wir heute bürgerliches Recht nennen würden, das Recht, das den gewöhnlichen Durchschnittsbürger angeht. Jedes spezielle Recht (Especialté) ist nicht Common law, so die lex mercatoria, die lex coronae (praerogativa) etc. Zu Bracton's Zeit ist der Gesamtstoff des Rechts bereits commune jus und dieses wird als lex non scripta bezeichnet. Er sagt (a. a. O. fo. 1): „cum autem fere in omnibus regionibus utantur legibus et jure scripto, sola Anglia usa est in suis finibus jure non scripto.“ Während er also damit meint, dass England allein sich von dem Einflusse des römischen Rechts freihalte, teilt er doch diesen „leges Anglicanae (licet non scriptae)“ Rechtsverbindlichkeit zu. Diese leges sind ihm das Gewohnheitsrecht, wie es in der Rechtsprechung der königlichen Gerichte zum Ausdrucke kam. Die Definition Bracton's, common law, sei „quidquid de communi consilio et de consensu magnatum et rei publicae sponsione, auctoritate regis sive principis praecedente, juste fuerit definitum et approbatum“, bleibt nun dem gesamten englischen Rechte bis auf das 18. Jahrhundert typisch. Es ist nicht gesetztes Recht wie bei uns, sondern durch die Rechtsprechung entstanden, gleichgültig, ob diese Rechtsprechung nun in den ordentlichen Gerichten des Common law erfolgt und so das Common law erzengt, oder ob es im obersten Gericht (high court of Parliament) erfolgt, also Statute law ist, oder gar in der Chancery und dann als Equity bezeichnet wird. So fasste auch Bracton schon die Sache.

Während jedoch noch Bracton nur die lex non scripta für England kennt und sie im Gegensatze zum römischen und kanonischen Recht auffasst, verändert sich dieser Gegensatz schon unter den Plantagenets. Die Ursache davon ist, dass allmählich als Rechtsprechungsfaktoren ausser den Gerichten der Graf- und Hundertschaften sich die ordentlichen Gerichte des Landes und das Parliamentum etabliert hatten. Während noch Bracton davon ausgeht, dass der König unter der lex communis stehe, daher sie nicht ändern dürfe, wird ihm später die Aenderung des Common law zugestanden, aber nur unter Mitwirkung des grossen Rats (Magnum Concilium), in der Folge des Parlaments. Doch das hatte nur einen sehr formalen Zweck. Man wollte sicher wissen, was rechtens ist und verlangte die Festlegung desselben. Die Mitwirkung des Magnum Concilium später des Parlaments wurde nur als Zeugnis für die Rechtsänderung aufgefasst und so entwickelte sich der Gegensatz von lex non scripta und scripta ganz anders wie auf dem Kontinente. Er war in England nur ein Unterschied in der Beweiskraft; kein eigentlich materieller. Auf dem Kontinent war der Gegensatz, der zwischen dem Gewohnheitsrecht und dem Gesetzrecht bestand, als zwischen dem durch Rechtsübung entstandenen und dem durch auswärtigen höheren, namentlich Imperatorenwillen gesetzten, gemeint. Schon die Kapitularien erfassten diesen Gegensatz so, was auf den dieser Zeit besonders massgebenden Einfluss des römischen Rechts zurückzuführen ist. (S. das Capitulare Pipin's zit. bei Esmein, Histoire du droit français 1898, p. 705 f.). Durch die Rezeption des römischen Rechts war diese Auffassung besonders gefestigt. In England war hingegen damals und bis ins 18. Jahrhundert hinein dieser Dualismus nicht vorhanden und ist auch heute nur mit Mühe aufzudecken, was — wie wir bald sehen werden — in der englischen Lehre von der Interpretation des Gesetzes wichtig wird. Es gab in England nur eine lex. Nur der Nachweis derselben war verschieden, je nachdem sie non scripta oder scripta war, schwerer oder leichter. Während also auf dem Kontinent jener Gegensatz einen materiellen im Inhalte des Rechtsstoffes selbst gelegenen Grund hatte, war er in England seit jeher nur ein formeller, d. h. ein nur in der verschiedenen Beweisbarkeit begründeter. Es musste immer bewiesen werden, ob ein „tiel record“, ein Ge-

richtsprotokoll vorhanden war, das für den Usus fori sprach. Als solches Gerichts- § 15. protokoll wurde dann die Statutenrolle in der Chancery ebenso aufgefasst, wie die gewöhnlichen Protokolle, Records der Gerichte oder die Rotuli clausi und patentes des Königs, die in Rollen zusammengefasst, in der Chancery lagen.

Es ist natürlich, dass in dieser Zeit eine Unterwertigkeit des Gesetzes gegenüber dem Gewohnheitsrechte, der lex terrae bestand. Denn diese wurde bei jeder Gelegenheit von den Bewohnern des Landes als heiliges Gut betrachtet, für dessen Hochhaltung die Magna Charta erstritten worden, das man niemals ausländischem Rechte zuliebe ändern wollte. „Nolumus mutare (eigentlich „mutari" s. P. and M. I. 158 ff.) leges Angliae", sagen die Barone Englands auf dem Parlament von Merton (1236).

Wir haben hier direkte Quellenaussprüche für jene Zeit, aus denen wir die Unterwertigkeit des Gesetzes gegenüber dem Gewohnheitsrecht erkennen. So wird des öftern in den Gerichten, sobald gegenüber dem Common law (ley commune) ein abänderndes Statut angeführt, dies als „ley especial" bezeichnet[1]). Aber auch durch andere Tatsachen leuchtet sie klar durch. Einmal gilt schon zu Bracton's Zeit der Satz, dass der König unter der lex des Landes, dem Gewohnheitsrecht, stehe. Den von ihm selbst gesetzten Ordinances gegenüber erachtet er sich nicht gebunden. Die andere Tatsache ist, dass der König sich selbst nicht an die Statutes, das sind damals die unter den Augen des Parlaments selbst zustande gekommenen königlichen Anordnungen, gebunden erachtet (siehe P. und M. I. p. 158 f.). Aus diesen zwei Tatsachen spricht deutlich die damalige Unterwertigkeit des Gesetzes gegenüber dem Gewohnheitsrecht.

Seit Heinrich V. entwickelt sich die von mir so genannte formelle Beweiskraft des Gesetzes, nämlich das Streben nach formeller Festlegung jeder Aenderung der lex communis, des Common law. Weil die Könige schwindelten und eine formell festgelegte Aenderung dann nach Gutdünken wieder abänderten, verlangten die Commons erstens, dass jede von ihnen eingereichte Petition schon als Bill ihre künftige Form an sich trage („billa formam in se continens"); zweitens, dass wenn sie einmal in dem Parlamentsrotul festgelegt sei, ganz genau so in die Statutenrolle (die in der Chancery lag) aufgenommen würde; drittens, dass ein solches Statut nur unter Zustimmung des Parlaments, nicht durch königliche Ordinance, d. h. durch königlichen Willen allein abgeändert werden dürfe.

Trotzdem nun auf diese Weise das Gesetzesrecht um einen Schritt nach vorwärts gekommen war und so eine Stufe mehr zur Ebenbürtigkeit mit dem Gewohnheitsrecht erklommen hatte, weshalb nun beide Arten von Recht nur durch Gesetz abgeändert werden durften, so wurde dennoch bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts das Gesetzrecht gegenüber dem Gewohnheitsrecht als unterwertig betrachtet. Massgebend hierfür ist ein Ausspruch des berühmten Coke (4 Rep. p. 71a): „Also when the Common law and Statute law concur, the Common law shall be preferred". Ja selbst 1744 trägt der nicht minder berühmte Kanzler Hardwicke die Ansicht vor (Atkins Reports of cases in Chancery I. p. 33): „A Statute very seldom can take all cases, therefore the common law, that works itself pure rules drawn from the fountain of justice, is for this reason superior to an Act of parliament". Also noch in der Mitte des 18. Jahrhunderts finden wir die Unterwertigkeit des Statute law ausgesprochen.

Aber nun hatte das Parlament seit der glorreichen Revolution die Zügel der

1) S. Yearbooks of Ed. II. ed. Maitland in Selden Society, London 1903 I, p. 108 und p. 31: Richter Herle: „Vous ne estes mye eydé par la commune Ley ne par ley especial".

§ 15. gesamten Staatsgewalt in seiner Hand. Daher durfte das Statute law nicht mehr als unterwertig verkündet werden, weil es ein Produkt des höchsten Staatsorgans, des Parlaments war. Deshalb sagt Blackstone 1767 in seinen Kommentaren (I. p. 89) „Wo das Common law und das Statute differieren (gemeint ist ein dem Common law nachfolgendes Statut), da gibt das Common law dem Statute nach“ („whereas the common law and statute differ the common law gives place to the statute“). Freilich lässt er auch ein Hinterpförtchen noch offen und zwar in seiner berühmten 10. Interpretationsregel zu Gesetzen. Darnach soll der Richter ein offenbar widersinniges Gesetz quoad hoc ausser Acht lassen („disregard quoad hoc“ p. 91). Selbst heute noch kehrt aber die Unterwertigkeit des Gesetzes in der englischen Lehre der Gesetzesinterpretation wieder, denn diese ist, wie wir bald hören sollen, von dem Leitmotiv erfüllt, dass das Gesetz nur ein Amendement zum Common law darstellt.

II. Die partikulären Rechtsgewohnheiten (particular customs) Englands weisen ähnliche Züge des mittelalterlich-germanischen Rechtscharakters auf. Ja noch mehr! Man kann an ihnen jene spätmittelalterlichen Merkmale auffinden, die das kanonische Recht (s. dazu Brie a. a. O. S. 141 ff. und 171 ff.) und die Postglossatoren dem deutschen Rechtsbewusstsein auf dem Kontinent aufgedrängt haben: wir meinen die Notwendigkeit sog. „Erfordernisse“ für den Nachweis eines Gewohnheitsrechts. Die Rechtsentwicklung ist in diesem Punkte in England und auf dem Kontinente dieselbe. Hier und dort handelt es sich um partikuläre Gewohnheiten, die allmählich einer strengeren Gerichts- und Verwaltungs-Zentralisation erliegen müssen. Hier und dort trägt dazu die kanonische Rechtsauffassung, die in England durch die Praxis der Chancery vermittelt wird, bei, indem sie besondere Erfordernisse aufstellt, gegen welche jede neuaufkommende Gewohnheit einen processus diabolicus durchzuführen hat.

Der erste mittelalterlich-germanische Zug, der uns hier wie in Deutschland begegnet, ist, dass die partikulare Rechtsgewohnheit nach Art einer Immunität, nach Art eines Privilegs, sich durchsetzen muss. Es wird gleichsam als subjektives Recht der Angehörigen einer Ortschaft aufgefasst, eben weil man im Mittelalter so schwer objektives und subjektives Recht scheidet (s. Gierke, Genossenschaftsrecht II. p. 127 f.). Schon aus der Zeit Eduard I. bezeugt dies ein Urteilsspruch. Hier beruft sich nämlich der Kläger um liegendes Gut auf eine Gewohnheit (usage), die dem ius commune zuwider ist. Der Richter weist ihn ab, weil er diese Gewohnheit nicht ersessen habe. Es heisst da (32 and 33 Eduard I. Yearbook ed. Pike p. 265 (Roll Series): Richter Bereford: „depuis que vos affermez vostre estat par un usage le quel usage est encountre commune dreyt le quel usage se comensa en un tort, par que il convent si vous voles aver estat par cette usage que vous le poez mayntein par long continuance de tems.“ Daher werden auch Verjährung, resp. Ersitzung und partikuläre Rechtsgewohnheit, Prescription und Custom in den Yearbooks durchaus nicht geschieden, ebensowenig Custom und Privilege (z. B. Yearbooks, 10. Regierungsjahr Eduard IV. pl. 9), und diese mangelnde Scheidung ist dem englischen Recht bis auf den heutigen Tag eigen geblieben. Ferner wird auch heute noch unvordenkliche Zeit als Erfordernis der sich durchsetzenden partikulären Rechtsgewohnheit verlangt, und gefordert, dass sie auch besonders erwiesen werde, da der Richter sie nicht ex officio zu kennen braucht (s. Blackstone Comm. I. p. 75 f.).

Die rechtsverbindliche Kraft der partikulären Gewohnheit ruhte im Mittelalter nicht nur in ihrer äusseren Form (lange Zeitdauer, dauernde Uebung etc.), sondern in der allgemeinen Rechtsüberzeugung der Lokalität, was sich insbesondere darin äussert, dass seit Eduard III. nur geschlossene Ortschaf-

ten, Kommunalverbände, solche partikuläre Gewohnheiten entwickeln konnten[1]). Es § 15. hing dies eben mit der damals herrschenden Auffassung zusammen, dass das partikuläre Gewohnheitsrecht gleich einem Privileg oder einer Immunität juristisch nur an die Angehörigen der Kommunalverbände oder Gutsbezirke (Manors) geknüpft sein könnte. Daher auch die in den „Yearbooks" vorkommenden Bestimmungen, dass das Gewohnheitsrecht Fremde nicht binde, gleich wie die by-laws, Ortsstatute damals Fremde nicht banden. Als das Common law seit Eduard III. in Rechtsfallsammlungen aufgezeichnet wurde, war es für die partikuläre Rechtsgewohnheit immer schwieriger, sich durchzusetzen[2]). Insbesondere kam jetzt der Einfluss des kanonischen Rechts auf. Wie unter dessen Einfluss für die Ortsstatuten (by-laws) Rationabilität verlangt wurde, so auch für die partikuläre Rechtsgewohnheit. So sagen die Richter unter Eduard IV. (Yearbooks 21, Eduard IV. pl. 50): Richter Brian: „Uncore les customes queux ils usont convient dester foundez sur reason. Et comment leur custome soient confirmez per estatute, tiels choses queux ils usont pour lour custome sils ne poient giser en custome par defence de reason, tiels usages ne sont confirmez car ceux ne sont customes eins male usage". (Ebenso Yearbooks 13, Edward IV. p. 51; 22 Ed. IV. pl. 25). Seit Edward IV. beginnt die Zahl der Erfordernisse eines partikulären Gewohnheitsrechts unter kanonischem Einfluss immer mehr zuzunehmen. Eine partikuläre Gewohnheit muss strikte interpretiert werden („per ce que la custom est prix strict" Yearbooks 5, Heinrich VII. f. 31), denn die kanonistische Rechtslehre lehrt den Satz, dass Privilegien strikte zu interpretieren seien. Blackstone zählt am Ausgang des 18. Jahrhunderts nicht weniger als 7 solcher Erfordernisse auf, denen man die kanonistische Scholastik deutlich anmerkt: Lange Uebung, Kontinuierlichkeit, Friedlichkeit, Rationabilität, Bestimmtheit, Notwendigkeitsüberzeugung, Widerspruchslosigkeit mit anderem, schon anerkannten Recht. Und das ist auch heute noch die herrschende Lehre.

Die Werkstätte des Common law. § 16.

Unter dem Einflusse der Dreiteilungslehre der Gewalten hat Blackstone die Rechtsregel aufgestellt (1. Comm. p. 69), dass der englische Richter nicht befugt sei, neues Recht zu schaffen, sondern das alte aufrecht zu erhalten und auszulegen („not delegated to pronounce a new but to maintain and expound the old one"). Darum glaubt man auf dem Kontinent heute, die Sache wäre wirklich so in England, und die Engländer reden es sich gerne selbst ein. Ist dies aber wirklich der Fall? Austin (Province of Jurisprudence vol. II. p. 265) bezeichnet jene Rechtsregel als kindische Fiktion. Und in der Tat es gibt in England das, was sowohl der alte Blackstone als auch die modernen Richter sich nicht getrauen auszusprechen. Es gibt in England eine stete Rechtserzeugung durch den Richter, oder wie die Engländer sagen, eine judicial legislation. Der Grund hierfür ist die strikte Gebundenheit des Richters an die Präcedenzfälle, welche sich in England im 19. Jahrhundert, wie wir in einem andern Zusammenhange weiter unten zeigen werden, im Anschlusse an jene Blackstone'sche Fiktion ausgebildet hat. Diese strikte Gebundenheit zwingt den Richter, mit Analogien und Rechtsfiktionen zu arbeiten

1) S. Yearbooks 21 H. 6 fo. 38; 22 Heinr. 6. fo. 14; 21 Ed. IV. pl. 23 und Coke on Littleton p. 110b.

2) Yearbooks 13 Ed. III. fo. 5: „Il est grand reason que vous soiez sans recours que de maintenir une chose que est encountre al commen ley." S. auch Lib. Assiss. 42 Ed. III. fo. 260.

§ 16. und macht gerade dadurch aus dem blossen Gesetzanwender einen wirklichen Gesetzgeber.

I. Das Arbeiten mit Analogien.

Der Respekt und die ehrfurchtsvolle Scheu jedes Richters vor dem Präcedenzfall veranlassen ihn in Verbindung mit dem Mangel beinahe jeder umfassenden Kodifikation sich nicht bloss an den Präcedenzfall bei seinen Rechtsentscheidungen, sondern beinahe ebenso strikte an die begleitenden Tatumstände zu halten. Kommt nun, wie ja das praktische Leben es sehr oft mit sich bringt, vor, dass ein neuer Tatbestand aufkommt, der sich unter die durch frühere richterliche Entscheidungen schon gehobelten Tatbestände nicht genau einreihen lässt, dann beginnt unter den Advokaten der Partei im Verein mit den Richtern ein Jagen und Fahnden nach „ähnlichen“ Entscheidungen, d. h. Entscheidungen, in welchen der Tatbestand dem zur nunmehrigen Beurteilung vorliegenden wenigstens annähernd gleichkommt. Es beginnt demnach eine Jagd nach ähnlichen Tatbeständen und Rechtsanalogien, die von der auf dem Kontinent gebrauchten Rechts- und Gesetzesanalogie sich nur dadurch unterscheidet, dass sie erst am grünen Richtertisch präpariert, ein Geschöpf des guten Einfalls des Advokaten oder des Richters ist, und sich **nicht** durch die Rechtswissenschaft wie auf dem Kontinente, die hier ohne Leidenschaft für und wider einen bestimmten Rechtsfall unter wissenschaftliche Rechtssätze subsumiert, herausbildet. Treffend bezeichnet **Paley** in seiner Moral Philosophy (II. p. 289) dies mit folgenden Worten: „It is by the urging of different analogies that the contention of the bar is carried on“. Durch Analogien wird der Kampf der Advokaten geführt, und es ist ein Kampf zwischen der schwachen und stärkeren Analogie. Der eine Rechtsfall, der analog herangezogen wird, passt nicht so gut auf den vorliegenden, wie der von der Gegenseite angezogene: folglich gibt der Richter der analogen Anwendung der letzteren statt. Nehmen wir ein die Sache veranschaulichendes Beispiel. Im Rechtsfall [1]) Fletch v. Ryler wird die Frage aufgeworfen, ob ein durch einen Wasserbehälter und dessen Effusion auf einem Nachbargrundstück angerichteter Schaden dem Eigentümer jenes Wasserbehälters zur Last falle. Als Analogie wird ein Rechtsfall herangezogen, in dem der Eigentümer einer Flinte, die durch Unvorsichtigkeit losgegangen war, für haftbar erklärt worden, weil er es an der nötigen Sorgfalt habe fehlen lassen. Diese Analogie, von der beklagten Seite herangezogen, befriedigt offenbar den Gerichtshof nicht: es ist die schwächere Analogie. Sie schenken dem von der Gegenseite herangezogenen Rechtsfall grössere Aufmerksamkeit, wonach einmal entschieden wurde, dass der durch eine Feuerspritze angerichtete Schaden als dem Eigentümer derselben zur Last fallend erklärt wurde! Wie sonderbar mutet das uns kontinentale, durch die Wissenschaft geschulte Juristen an! Ohne auf die für uns doch sicherlich von der Wissenschaft zuerst behandelten und festgestellten Fragen, ob und wann selbst ohne kulposes Verhalten und ohne Mangel der Diligentia der Eigentümer einer schädigenden Sache für den Schaden aufkommen müsste, näher einzugehen, wird lieber nach äusserlichen Analogien gegriffen: eine Feuerspritze ist doch einem Wasserbehälter sehr ähnlich oder analog, jedenfalls ähnlicher als eine Flinte!

Komplizierter wird dieses Arbeiten mit Analogien da, wo sich Kläger und Beklagter jeder auf eine ganze Reihe von Rechtsfällen beziehen. Hier wird immer vom Gerichte wissenschaftlicher vorgegangen als in dem obigen Typus eines Rechtsfalles. So z. B. der Fall Musprett v. Gregory [2]) (17 Q.B.D. 494, 1886). Da war die Frage

1) Ich entnehme dieses Beispiel den Ausführungen **Thayer's** a. a. O.
2) S. dazu ebenfalls **Thayer** a. a. O.

strittig, ob das einem Salzhändler gehörige Boot zu jenen Gegenständen gehöre, die als § 16. notwendige Requisiten seines Erwerbs nicht der Zwangsvollstreckung unterlägen. Als solche gelten nämlich nach einer durch Baron Parke aufgestellten Regel: „Things delivered to a person exercising a public trade to be carried, wrought, worked up or managed, in the way of his trade or employ". Der Beklagte sucht natürlich sich diese Regel zu Nutzen zu machen, indem er auf eine Reihe von analogen Fällen hinweist. Der Gerichtshof entscheidet: prima facie gehöre das Boot nicht zu den exekutivfreien Gegenständen. Um es als solches anzuerkennen, wäre die Anführung einer entsprechenden Reihe von Rechtsfällen nötig gewesen. Die vorgeführten Fälle, in denen Boote exekutivfrei waren, bekräftigten nur den Satz, dass dies Exekutionsprivileg nur für eine Spediteur- oder Transportgeschäft (Boot mit „others main's good") bestehe. Die Richter empfänden vorläufig nicht das Bedürfnis, die Regel des Baron Parke so weit auszudehnen. Einst käme der Tag, wo vielleicht die öffentliche Meinung die Erweiterung des Exekutionsprivilegs verlangen würde. Vorläufig fühlten sie sich aber nicht berechtigt, solche Ausnahmen von der Zwangsvollstreckung zu schaffen.

Das Interessante an diesem Rechtsfall ist nur, dass er uns zeigt, wie hier ganze Reihen von Rechtsfällen gruppiert werden. Die eine Reihe zur Rechtsregel, die andere zur Begründung der Ausnahme. Freilich ist der kontinentale Jurist bei diesem Verfahren ein wenig verwundert. Zur Begründung der Ausnahmen hätte er vielleicht hier Rechtsfälle herangezogen, die das Exekutivprivileg aus dem Gesichtspunkt anerkennen, weil der Gegenstand in notwendigem Zusammenhang mit dem Erwerb des Schuldners steht. Nichts davon hier! Man sucht einfach nach Rechtsfällen, in denen Boote exekutivfrei erscheinen und findet, dass es nur solche Rechtsfälle sind, wo es sich um das Speditions- und Transportgeschäft handelt. Der praktische Sinn der Engländer weicht gern der allgemeinen Begründung einer Rechtsregel aus und hält sich lieber an den entscheidenden typischen Einzelfall.

So grosse Vorzüge nun dieses Arbeiten mit Analogien hat, insbesondere alle neuen Lebenserscheinungen jeden Augenblick zu erfassen gerne bereit ist und vor Begriffsjurisprudenz wohl schützt, so sicher werden wir es jedenfalls nicht wissenschaftlich nennen; die Ansätze dazu sind ja in diesem Arbeiten mit Analogien vor dem Gerichtshof gegeben. Wir finden, um mit Ihering (Geist des röm. Rechts II, 2 3. Aufl. S. 333 f.) zu sprechen, eine Konzentration des Rechtsstoffes, d. h. die Aufdeckung der ratio decidendi — wie z. B. in dem ersten von uns angeführten Rechtsfall. Wir finden auch zuweilen das Herausarbeiten des allgemeinen Tatbestandes und der allgemeinen Rechtsregel, wie in dem zweiten typischen Fall, also die sog. Analyse des Rechtsstoffs, wie Ihering sie nennt. Aber wie weit ist dies von wahrer Wissenschaft entfernt! Ich will ganz davon absehen, dass das wesentlichste der wissenschaftlichen Verarbeitung des Rechts nach Ihering's gutbegründeter Meinung, die sog. Konstruktion, fehlt, welche die Verfeinerung der Rechtsbegriffe erzeugt und sie den modernen Lebensverhältnissen anpasst. Aber auch jene von den Engländern vorgenommene Konzentration und Analyse des Rechtsstoffes ist nicht wirklich in dem Masse zu einem grossen Gebäude gezimmert wie bei uns, sondern fällt gelegentlich ab, wie Hobelspäne, bei der praktischen Arbeit des juristischen Handwerkes, der Advokaten und Richter. Das kann man doch nicht Wissenschaft nennen! Der hervorragende Rechtslehrer Pollock meint, das wäre Wissenschaft. In einem Aufsatz (Essays in Jurisprudence and Ethics 1882, p. 239 ff.): „The Science of case-law" sucht er den wissenschaftlichen Charakter jener Arbeit vor den Gerichtshöfen noch zu retten. Er zeigt, dass dieses „case-law" Wissenschaft sei, denn gemessen an den Standard jeder Wissenschaft, der Naturwissenschaft, sei man ebenso hier wie dort in der

§ 16. Lage, unter bestimmten Voraussetzungen aus Ursachen auf die Folgen zu schliessen. Insbesondere gewähre die Rechtsfallsammlung diese Voraussicht. Das ist aber mit Verlaub viel zu wenig, um dem „case-law" noch den Charakter der Wissenschaft zuzusprechen. Wir haben auf dem Kontinent eben einen viel höheren Standard, seit Ihering uns gezeigt hat, was schon die alten Römer von der Rechtswissenschaft erwarteten. Wir verlangen von der Rechtswissenschaft Analyse, Konzentration und Konstruktion des Rechtsstoffes.

Doch ob wissenschaftlich oder nicht, eines steht fest und muss in diesem Zusammenhange hervorgehoben werden: durch dieses ständige Arbeiten mit Analogien wendet der Richter nicht bloss gegebenes Recht an, sondern schafft neues Recht. Auch in jeder andern wissenschaftlichen Forschung „spielt die Analogie die Rolle eines hypothetischen Ermittelungsverfahrens im Dienste des induktiven Denkens" [1]). Sie sucht unser Wissen zu erweitern. So auch in der Jurisprudenz. Daher sagt Regelsberger, der deutsche Jurist, von der Rechtsanalogie (Pandekten I. p. 160): „Ist, so kann man fragen, die Analogie überhaupt noch Rechtsanwendung? Fällt sie nicht in das Gebiet der Rechtsschaffung? Sicher liegt sie auf der Grenze . . ." In England, wo das Verhältnis zwischen Gewohnheits- und Gesetzesrecht im Vergleiche zum Kontinent ein gerade umgekehrtes ist, liegt sie nicht mehr auf der Grenze, sondern schon auf dem Gebiete der Rechtsschaffung (s. darüber Thayer a. a. O.). Denn hier vollzieht sie sich ganz unmerklich, aber dennoch unter den Händen des vorwiegend mit Rechtsanalogien arbeitenden Richters. Durch Analogie der vorhandenen Tatbestände wird eine Rechtsregel aufgebaut, d. h. im Gerichtshof stillschweigend abstrahiert, nicht dauernd festgelegt. Denn ein Analogieschluss ist „ein Schluss von Besonderem auf Besonderes, der logisch nur berechtigt wäre, wenn er durch einen dabei nicht ausgesprochenen und deshalb unbestimmt bleibenden generellen Satz hindurchginge" (Windelband). Dieser nicht ausgesprochene und deshalb unbestimmt bleibende) generelle Satz des Analogieschlusses ist im englischen Gerichtsurteil, die ad hoc für den konkreten Rechtsfall abstrahierte Rechtsregel. Sie ist aber nichts Bleibendes, nichts Feststehendes. Denn gleich darauf kommen neue Umstände auf, die eine neue Abstraktion und Entscheidung verlangen können. Die jetzt gefällte Entscheidung gibt mit den früher gefällten, im Analogieschluss kombiniert, die Abstraktion einer neuen Rechtsregel, eines „neuen, nicht ausgesprochenen und deshalb unbestimmt bleibenden generellen Satzes". Und so immer fort. Die Rechtsregel des Common Law ist daher nichts Bleibendes, nichts Feststehendes, sondern immer flüssig. Der englische Richter schliesst immer vom besonderen aufs besondere, der deutsche Richter vom allgemeinen aufs besondere. Der englische Richter arbeitet für gewöhnlich mit dem Analogieschlusse, der deutsche mit dem logischen Subalternationsschlusse.

So kommt es, dass auf jenen Lebensgebieten, die im Zeitalter der Maschine und des Dampfes aufgekommen sind — ich meine das Gebiet der Arbeiterfürsorge und des Arbeiterschutzes — immer neue, fortwährend wechselnde Tatbestände auftauchen, wo neue Analogien immer neue abstrahierte Rechtsregeln schaffen, wo die Rechtsregel nicht recht Zeit hat, auszuruhen, sondern durch die Analogie zu immer neuen Kombinationen weiter angetrieben wird. Das ist dann nicht mehr Rechtsanwendung durch den Richter, sondern Rechtsschaffung. Treffend tritt dies in einer Enquête über die Haftpflicht der Arbeitgeber (employers liability), die in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts von dem Unterhause abgehalten wurde, hervor. Es wird einer der her-

1) Ich habe mir diesen und den folgenden Satz aus den Vorlesungen des Herrn Geh. Rat Windelband über Logik mit Erlaubnis des Autors anzueignen erlaubt.

vorragendsten Richter des Landes, Lord Erler, verhört (s. Thayer, a. a. O. p. 189). § 16. Die bisherige Rechtsprechung hatte die Rechtsregel erzeugt, dass der Arbeitgeber für die dem Arbeiter durch Verschulden seiner Arbeitsgenossen angerichteten Schäden hafte. Das Komitee des Unterhauses erklärt, das wäre ein Fall richterlicher Gesetzgebung. Lord Erler entschuldigt sich mit folgenden Worten: „Was die Richter tun mögen und tun müssen, ist die Anwendung eines anerkannten Rechtssatzes auf neue Lebensverhältnisse, welche von Tag zu Tag entstehen, und es wäre unmöglich, anders das Recht zu sprechen. Denn jeder, der mit dem Rechte vertraut ist, weiss, dass die neuen Lebensverhältnisse, welche von dem Gerichtshof kommen, beinahe täglich auftauchen (what they may (= die Richter) do and must do, is to apply an admitted principle of law to the new combinations of fact, which arise from day to day; and it would be impossible that they could otherwise administer the law; for anybody who has been conversant with the law knows that new combinations of fact which have never brought before courts, are brought before them almost from day to day)“.

Welches Zeugnis könnte besser für diese richterliche Gesetzgebung auf dem Wege der Analogie-Arbeit sprechen, als die Tatsache, dass trotz Kodifikation auf einem bestimmten Lebensgebiet manches Gesetz derart von Spruchpraxis überwuchert erscheint, dass von dem ursprünglichen Gesetzestext nicht mehr viel zu sehen ist? Ein Beispiel hierfür ist die Sektion 17 des Statute of frauds. Dieselbe hat eine Spruchpraxis hervorgerufen, welche zu Rechtsregeln kondensiert, 14 mal so viel Umfang hat, als die ursprüngliche Gesetzesregel. Die Richter sehen daher jedes Gesetz nur eben so an, wie eine mehr oder minder prinzipielle Rechtsfallentscheidung, worin sie namentlich wegen der Abfassung eines englischen Gesetzes, das sich gerne an Details hält und selten zu allgemeinen Rechtsregeln aufsteigt, sehr bestärkt werden (s. darüber noch im nächsten Abschnitt). Dann arbeiten sie sich mit Hilfe der Rechtsanalogie zu neuen Rechtssätzen durch, über den Wortlaut des Gesetzes hinaus, und so entsteht jenes Gewebe von Sätzen der Spruchpraxis, welches mehr oder minder jedes englische Gesetz umgibt.

II. Arbeiten mit Fiktionen.

Diese sind seit altersher, wie wohl allgemein bekannt, ein beliebtes Auskunftsmittel des englischen Rechts. So verdankt das heutige englische Grundeigentumsrecht einer Reihe geschichtlich bedeutsamer Rechtsfiktionen (Taltarum's case unter Eduard IV.) seine heutige Gestalt. Weltberühmt ist die Fiktion geworden, wonach der Stuart Jakob II. abdiziert hätte, trotzdem er wirklich aus dem Lande verjagt wurde. Uns interessiert es weniger eine Aufzählung der Rechtsfiktionen zu geben, was übrigens unmöglich wäre, sondern eine juristische Würdigung dieser Fiktionen und die Frage, inwiefern sie speziell zur richterlichen Gesetzgebung beitragen.

Wir hören hier im allgemeinen nur ungünstige Beurteilung seitens der Engländer selbst. So sagt Bentham: „„Schwüre““, sagt ein Charakterdarsteller, „wären die Grundlage der englischen Konversation“. „„Lügen““ hätte er noch hinzusetzen müssen, Lügen und Unsinn die Grundlage der englischen Judikatur. Im römischen Recht, in seinem Ableger, dem schottischen Recht, ist die Fiktion eine Verunstaltung des Antlitzes der Gerechtigkeit. Im englischen Recht ist die Fiktion eine syphilitische Krankheit, welche in jedem seiner Blutgefässe vorherrscht und daher in jeden Teil seiner Organe Fäulnis einführt“ (Bentham, Fragment on Government 235 u. 243 ed. Montague). Auch der Gegner Bentham's, der Forscher Maine (Ancient Law p. 27), bezeichnet das im englischen Recht vorherrschende Arbeiten mit Rechtsfiktionen als rohes, plumpes Handwerk.

§ 16. Haben diese englischen Juristen, reine Theoretiker, wirklich Recht, oder sollen wir mit den praktischen Juristen Englands ungeteilt in das Lob der Rechtsfiktion einstimmen? Freilich, wenn man z. B. die bis in die neue Zeit festgehaltene Rechtsfiktion ansieht, wonach ein auf See geschlossener Vertrag, um vor englischem Gericht klagbar zu werden, die Fiktion nötig hatte, dass er auf der englischen Börse der Royal Exchange abgeschlossen sei, oder wenn man sich vergegenwärtigt, dass bis in's 19. Jahrhundert, um die Kompetenz eines Gerichts wie des Exchequer zu begründen, der Kläger fingieren musste, er sei Schuldner der Krone, um als solcher die Krone im Exchequer zum Einschreiten gegen seinen wirklichen Schuldner zu veranlassen (writ of quominus), so wird man beinahe geneigt sein, jenem scharfen Urteil der Theoretiker beizustimmen. Wenn wir nun aber die heute in den Gerichten gebräuchlichen Rechtsfiktionen, die gewissermassen zum täglichen Brot der englischen Juristen gehören, näher ansehen, so werden wir vielleicht zu einem andern Urteil gelangen. Abgesehen davon nämlich, dass diese so übel beleumundete Rechtsfiktion dem englischen Staate über manche Revolutionskrise hinweggeholfen, sind sie für die englische Rechtsprechung geradezu unentbehrlich. Sie ersetzen dem englischen Richter die Unterstützung, die wir unserm durch das w i s s e n s c h a f t l i c h e Recht angedeihen lassen, und nützen ihm wirklich oft nur dazu, jene enge Schnürbrust, wodurch er an geltende Präcedenzfälle unbedingt gebunden ist, zu durchbrechen; so richterliche Gesetzgebung im edelsten Sinne des Wortes zu üben.

Von massgebenden englischen Juristen (s. statt aller B e s t, Treatise on the Principles of Evidence 6. ed. 1875 p. 313) werden die englischen Rechtsfiktionen in 3 Hauptgruppen eingeteilt. Vor allen kommen in Betracht solche, bei denen alte rückständige Rechtsformen mit neuem Sinn belebt werden, oder, wie I h e r i n g sagt, wo residuäre Formen sich in repräsentative Formen oder Symbole umwandeln. Von solchen wimmelt das Recht, und dies ist ein besonderer Erfolg der R e c h t s k o n t i n u i t ä t des englischen Rechts, der noch unten näher zu beleuchten sein wird. Sodann gilt als Rechtsfiktion, in England wie bei uns, die rechtliche Behauptung, dass gewisse T a t s a c h e n vorhanden oder nicht vorhanden seien, trotzdem dies mit der Wirklichkeit nicht übereinstimmt. Diese rohe, grobe Rechtsfiktion, als welche z. B. die oben zitierte Fiktion des writ of quominus gebraucht wurde, begann mit der Abnahme des Formalismus seit den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts (insbesondere des Formalismus der writs, der im Prozess grösstenteils abgeschafft ist) im englischen Recht zu schwinden.

Die bedeutendsten sind im englischen Rechte aber die sog. „fictions of relations“. Um einen bestimmten rechtlichen Effekt herbeizuführen, der n u r auf e i n e n b e s t i m m t e n, im bisherigen Rechte fixierten Tatbestand folgt, wird dieser Tatbestand oder sein r e c h t l i c h e s S c h e m a fingiert. Hierher gehört der Fall, wo die Handlung einer Person als Handlung einer anderen fingiert wird, z. B. rechnen die Engländer hierher die Haftung des Arbeitgebers für Verschulden seines Arbeiters. Sodann wo ein Ereignis, das durch eine bestimmte Ursache hervorgerufen wird, als durch eine andere Tatsache hervorgerufen fingiert wird. So gehört hierher, sagen die Engländer, die symbolische Besitzabgabe oder Verpfändung von Gut durch Uebergabe der Urkunde. Ferner zählen sie hierher die Fingierung von Orten der Rechtshandlung, z. B. jenen Fall, wonach Verträge auf hoher See, um in England klagbar zu sein, als auf der englischen Börse geschlossen fingiert werden. Schliesslich sehen auch als 4. Fall einer „Fiction of Relations“ die Engländer die Fiktion der Zeit an, dass z. B. der Titel des Testamentsexekutors zurückbezogen wird auf den Tod des Erblassers, nicht wie zu erwarten wäre, auf den Zeitpunkt des Administrationscertifikates, womit die Erbschaftsverwaltung beginnt.

Bei der Aufzählung aller dieser Fiktionen wird es uns Kontinentalen sicherlich auffallen, dass neben der geringen Anzahl wirklicher eigentlicher Rechtsfiktionen diejenigen noch Fiktionen genannt werden, die bei uns Produkte des wissenschaftlichen Rechts sind, z. B. die Haftbarkeit des Arbeitgebers für durch Verschulden seiner Arbeiter hervorgerufenen Schaden, oder die symbolische Besitzabgabe oder Verpfändung. Die Engländer haben aber kein wissenschaftliches Recht zur Unterstützung des Richters, daher brauchen sie die Rechtsfiktion. Bei uns würde z. B., um denselben Rechtseffekt zu erzielen, die Wissenschaft hergehen, um die Wesensgleichheit oder Wesensähnlichkeit zwischen Arbeits- und Mandatsverhältnis juristisch zu begründen. Nichts von alledem in England. Man geht hier roher, aber praktischer zu Wege. Man redet sich nicht lange eine logische Wesensgleichheit zweier Rechtsverhältnisse ein, die vielleicht gar nicht existiert, sondern fingiert lieber, d. h. man gesteht aufrichtig ein: „solche Wesensgleichheit existiert nicht, aber wir nehmen in usum des betreffenden Falles an, dass ein ähnlicher Rechtstatbestand da ist wie der schon bekannte, auf den ja die Rechtsordnnng die bekannten Wirkungen folgen lässt“. **§ 16.**

Diese Art mit Rechtsfiktionen zu operieren, hat ja viel rohes an sich, weil hier das wissenschaftliche Recht ganz ausgeschaltet wird. Aber sie hat sicherlich einen Vorzug. Es werden nicht phantastische Rechtskonstruktionen vorgenommen und Rechtsverhältnisse in ein Prokrustesbett gestreckt, wie das z. B. doch auf dem Kontinent mit der Lehre vom Wechsel der Fall war, der ja eine Zeitlang als emtio, venditio pecuniae aufgefasst wurde.

Das ist die eine Funktion der Rechtsfiktionen in England. Die andere ist, die Schwerfälligkeit der Gesetzgebungsmaschinerie durch die Rechtsverbesserung zu kompensieren. Man weiss, mit welchen grossen Schwierigkeiten solche Rechtsverbesserungen im Rahmen der heutigen Gesetzgebungskörperschaft Englands zu kämpfen haben, namentlich wenn sie sich auf Privatrecht und Prozess beziehen (s. darüber im nächsten Abschnitt). Keine der beiden grossen Parteien hat ein Interesse daran, denn keiner ihrer Programmpunkte hängt damit zusammen. Ebenso schwer oder noch schwerer war es aber auch ein Jahrhundert früher, wo die alte landed gentry allmächtig war, irgend eine Neuerung und Verbesserung im Interesse der nichtherrschenden Klassen, z. B. die Leichtigkeit und Beweglichkeit des Handelsrechts gegen die Interessen der damaligen Agrarier durchzusetzen. Namentlich um gegen herrschende Interessen irgend eine Rechtsverbesserung im Sinne der Nichtherrschenden vorzunehmen, dazu dient die Rechtsfiktion in England. Still und unbemerkt ist ihr Walten, sie verletzt nicht augenfällig die herrschenden Interessen und führt doch neues Recht ein. In diesem Sinne haben die englischen Richter — und das sei zu ihrer Ehre stets hervorgehoben — von der Rechtsfiktion immer Gebrauch gemacht. Wie dieses Operieren mit Analogien und Fiktionen nicht nur das Common law zu einem ewig fliessenden Borne des Rechts macht, sondern auch jede neue und umfassende Kodifikation in England verhindert, davon noch weiter unten.

Der technische Apparat des Common law: die Judicial Reports [1]). § 17.

„To put an end to the reports is to put an end to the law of England.“
Edm. Burke vor einem Unterhauskomitee.

Bei dieser oben gezeichneten Macht der richterlichen Entscheidung, die sich in

1) Literatur: Kent, Commentaries I, ch. XXI; Wallace, on Reporters 1882 (4d ed.), Daniel, History and Origin of the Law Reports 1884; Lindley, Law Quarterly

§ 17. England zu einer Art Gesetzgebung aufgeschwungen hat, ist es klar, dass man an die Sammlung der Spruchpraxis schon von Alters her gegangen ist. Aber eine technische Schwierigkeit hat auch die Sache seit Alters her bis auf den heutigen Tag: nämlich den Mangel schriftlicher Ausfertigung des Urteils im englischen Recht. Zwar wurde in der Mitte der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts im Zusammenhang mit der damals vorgenommenen Reform der Publikation von Reports, der Vorschlag dem Reichsgerichte und den höheren Gerichten unterbreitet, ihre Urteile doch schriftlich auszufertigen. Aber man nahm doch davon Abstand, weil das ganze englische Gerichtssystem mit seiner geringen Anzahl von Richtern, die man nicht noch mit Urteilsausfertigungen belasten dürfe, nicht dazu passte (Lindley a. a O. p. 145).

Aus dieser technischen Schwierigkeit, dass die Urteil nicht geschrieben waren, dass es also auf getreueste Wiedergabe der gesprochenen richterlichen Worte und der gesprochenen Urteilsbegründung ankam, ohne jede andere Unterstützung als mehr oder minder genaue Aufzeichnungen und Notizen über dieselben, aus dieser technischen Schwierigkeit ergab sich, dass man es mit verschiedenen Systemen der Berichterstattung versuchte. Drei verschiedene Versuche sind hier zu nennen:

1. die Veröffentlichung der Reports als offizielles Unternehmen,
2. als Privatunternehmen,
3. als Standesunternehmen des Barreau (Bar).

I. Die Reports als offizielles Unternehmen[1]). In dieser Gestalt treten vor allem die Yearbooks aus der Zeit Eduard I. bis in die Zeit Heinrich VIII. (bis 1535) auf. Im Anfange in gutem Normanisch-Französisch gehalten, verschlimmert sich ihre Sprache derart, dass sie am Ende dieser Periode geradezu als Sprachverunstaltung, als barbarischer Jargon zu bezeichnen ist. Ihre Drucklegung erfolgt seit 1561. Die beste Gesamtausgabe ist die Folioausgabe von 1678/79. Sie sind für die Geschichte des engl. Rechts von der allergrössten Wichtigkeit, aber bezeichnend für die Jugend der englischen Rechtsgeschichte ist, dass noch vor einem halben Jahrhundert der amerikanische Jurist Kent sagen konnte, ihre Veröffentlichung und Uebersetzung aus dem Norm.-Franz. ins Englische sei Mühe und Geld nicht wert.

Die Yearbooks sind offenbar aus Aufzeichnungen entstanden, welche offizielle und vom Staate bezahlte Reporter in den Gerichten vornahmen. Diese sind aller Wahrscheinlichkeit nach niemals in ihrer Tätigkeit von den Richtern kontrolliert, und ihre Aufsätze niemals revidiert worden. Das stimmt ganz gut zur rohen Arbeit, die sie leisteten. Dass sie vom Staate bezahlt werden mussten, ist für eine Zeit, in der die Vervielfältigung durch Druck fehlte, vollkommen klar. Unter Heinrich VIII. (1535) hörten sie plötzlich auf. Die vagesten Vermutungen sind zur Erklärung dieser Tatsache geliefert worden. Mir scheint die von Maitland (English Law and the Renaissance 1901, p. 77 f.) gegebene die treffendste. Unter Heinrich VIII. begann, wie schon oben gesagt, der Versuch einer Rezeption des römischen Rechts auf breiter Basis, ein Versuch, der zwar in der Folgezeit gründlich misslang, der aber bewirkte, dass Heinrich VIII. das „Reportieren" von englischen Gerichtsentscheidungen zur Festhaltung

---

Review; Brunner in Holtzendorff's Rechtsencyklopädie S. 329 ff., Soule, Yearbooks Bibliographie, Harvard Law Review XIV, p. 557 ff.; van Vechter in Harvard Law Review vol. 15, p. 1—26 und 109—118 und Maitland im Vorwort seiner Ausgabe der Yearbooks Ed. II. (1307—1309). Selden Society 1903, vol. I, p. XI—XX.

1) Die Eigenschaft dieser ersten Reports, der Yearbooks als „offizielles" Unternehmen hat neuestens Maitland a. a. O. p. XIV in Zweifel gezogen, ohne aber ein abschliessendes Urteil abgeben zu wollen.

des Common law ganz überflüssig erscheinen musste. Man glaubte damals an einer § 17. Wende der Rechtsentwicklung zu stehen und vernachlässigte ganz die Mittel zur Erhaltung des angestammten Common law. Die Staatssubventionen der Reporters hörten auf. Unter Jakob I. ward jener Versuch der Romanisierung des englischen Rechts gründlich abgeschlagen. Daher verteidigte der berühmte Francis Bacon (s. de augmentis scientiarum works V p. 104 ed. Spedding) wieder die Staatssubvention und in seinen Aphorismen sagt er: „Let the Reporters be taken from the most learned council, and receive a liberal salary from the state" (p. 75). Auf diese Empfehlung erging zwar eine königliche Ordre im Jahre 1617 (Rymer's foedera vol. 17 p. 27), aber trotzdem schlief die Sache wieder ein, um niemals wieder zu erwachen. Nun bemächtigte sich die Privatunternehmung der Berichterstattung: die Buchdruckerkunst war nunmehr allgemein verbreitet.

II. Die Reports als Privatunternehmen. Hervorragende Advokaten und Richter begannen, anfangs für ihren eigenen Gebrauch, Aufzeichnungen der wichtigsten Rechtsfälle, die ihnen in der Praxis vorkamen, vorzunehmen. Solche Sammlungen — mitunter Common places books genannt — gingen dann im Manuskript, aus der Feder des Autors, von Hand zu Hand, bis sie schliesslich ein gewissenloser Standesgenosse auf seine Rechnung publizieren liess. Um dem vorzubeugen, sahen sich die Autoren jener Aufzeichnungen mitunter genötigt, selbst die Sache zu publizieren. So sind die Reports von Plowden (1585), von Burrow (1757/71) u. a. aber insbesondere die von Coke (1601) veranlasst worden. Letztere sind wohl die berühmtesten. Dass unter diesen Umständen die Genauigkeit der Aufzeichnungen viel zu wünschen übrig liess, dass Irrtümer vorkamen, die mit der Zeit sich zu Rechtssätzen umwandelten, ist klar. Der Hauptfehler lag wohl darin, dass die klaren, wirklichen Vorgänge vor dem Gerichtshof von den Privatansichten über Recht und Unrecht in dem betreffenden Rechtsfall beeinflusst wurden. Viele solcher Privatansichten sind heute zu unanfechtbarem Recht gewachsen, eben weil sie sich in die Form des wirklichen Ereignisses einzuschmuggeln wussten. Die Gerichtshöfe begannen sich daher bald der Aufsicht durch Licenzen über die Berichterstattung zu bemächtigen. Sogleich nach der Restauration der Stuarts erging eine Licenzakte, wonach alle sich auf Common law beziehenden Berichte nur mit Erlaubnis des Lord-Kanzlers oder der Richter veröffentlicht werden durften. Diese Licenzakte dauerte zwar bloss bis 1692 (Van Veechter a. a. O. p. 4), aber im 18. Jahrhundert gesellten sich, am frühesten die King's bench, am spätesten der Exchequergerichtshof, eigene Reporter bei. Die von diesen veröffentlichten Reports waren die „regularly authorised". Das will nicht besagen, dass die Reports nunmehr derart waren, dass die Richter sich für ihre Richtigkeit verantwortlich hielten. Dies bedeutete nur, dass die Richter den „Autorisierten" alles Entgegenkommen für die Zwecke der Veröffentlichung entgegenbrachten. Trotzdem wurde hiedurch ihre Zuverlässigkeit nicht sehr gefördert, denn eine Privatkonkurrenz war immer vorhanden. Mitunter gab es in einem Gerichtshof zwei autorisierte Rivalen von Reportern, daneben eine Unmasse billigen Materials von Privatsammlungen, das dementsprechend ungenau und unzuverlässig war. Dieser Zustand erhielt sich nun bis ins 19. Jahrhundert, bis 1863.

III. Die Reports als Standesunternehmen des Barreau. Da kamen nun in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Mitglieder des Barreau auf den Einfall, sich zu einer Vereinigung für die Veröffentlichung der Reports zusammenzutun. Unter der Anleitnng des hervorragenden Reporters Daniel trat 1863 ein Komitee zusammen, das aus 22 Mitgliedern bestand, unter ihnen der Attorney-General und der Sollicitor-General. Es wurden 8 Beiräte gewählt, aus den 4 Gerichtsinnungen (Inns

§ 17. of Court) je 2 Serjeants und 2 Sollicitors, letztere von ihrer korporativen Vertretung, der Incorporated Law Society[1]). Dies Komitee, das inzwischen zur Korporation durch königliche Charter gemacht worden ist, überwacht nunmehr eine einheitliche Ausgabe der Reports, die sog. Law Reports. Viel ist dadurch erreicht, namentlich Einheitlichkeit der Berichterstattung. Privatunternehmungen können dagegen nunmehr nicht aufkommen. Aber über die Weitläufigkeit der Berichterstattung wird auch gegenwärtig geklagt (Lindley a. a. O. p. 143 f.). Jedenfalls haben wir die Merkwürdigkeit, dass von der Zuverlässigkeit der genossenschaftlich genehmigten Berichterstattung Stand, Wohl und Wehe des englischen Rechts abhängt. Ein neuer Beleg dafür, dass eine soziale Gemeinschaft rechtsbildend, insbesondere gewohnheitsrechtsbildend vorgehen kann, denn selbst was unrichtig reportiert ist, kann doch mit der Zeit zum Rechtssatz auswachsen. Aber „to put an end to the Reports is to put an end to the law of England!"

§ 18. Die Stellung des Richters[2]).

I. Heute gilt für gewöhnlich der Satz Blackstone's, den wir oben zitiert haben, dass der Richter an Präcedenzfälle gebunden sei. Das war aber nicht immer so. Wir können sagen: jedenfalls nicht vor Blackstone's Zeit. Der berühmte Coke sagt selbst, dass früher, d. h. vor ihm, selten Präcedenzfälle in Gerichten als Autorität zitiert worden sind. So heisst es von den Richtern in der Vorrede zu dem 10. Band seiner Reports, p. 21: „Ii (= die Richter und Advokaten) vix unquam librum vel autoritatem nominatim produxerunt" und Coke selbst nennt als Zweck seiner Publikation von Rechtswegen nicht die Herstellung bindender Autorität für die Gerichte, sondern nur (pag. V): „Veras certasque horum judiciorum et sententiarum tum rationes tum causas ... posteritati universae plane fideque divulgari". Also nur das reine Streben nach Wahrheit ist Coke's Ziel.

Blackstone führt nun die Dreiteilung der Gewalten ins englische Staatsrecht ein und da darf der Richter natürlich nur Recht anwenden, nicht selbst Recht schaffen. Das ist Sache der gesetzgebenden Gewalt. Der Richter wird so die „Subsumtionsmaschine" der konstitutionellen Doktrin.

Die Bindung an den Präcedenzfall ist nur das Korrelat dieser Auffassung. Diese

---

1) Diese Society ist eine Standesvertretung der engl. Advokaten, Sollicitors, während die Standesvertretung der Barrister, der höhern Advokaten und Verteidiger durch die Inns of Court (der sog. Bar) besorgt wird. Während aber diese letzteren nur Clubs ohne juristische Persönlichkeit sind, ist die Inc, Law Society seit 1831 Korporation. Sie erhält aus Staatsmitteln eine Subvention, erlässt die Prüfungsordnung für die Zulassung von Anwälten und führt seit 1888 (sollicitors Act) die Listen der sollicitors, wodurch sie auch Organ für die Zulassung zur Anwaltspraxis geworden. Hingegen hat sie nicht das Recht, jemanden von der Advokatenliste zu streichen; das steht nur den ordentlichen Gerichten zu. Eine Disziplinargewalt, wie sie unsere Anwaltskammern haben, steht dieser Society nicht zu, zumal ein Zwang zum Beitritt für keinen Sollicitor vorhanden ist. Dies ist ein Uebelstand, der von Engländern lebhaft bedauert wird. Interessant ist, dass die spätmittelalterliche Scheidung des englischen Anwaltstandes in Barrister und Sollicitors ihr Seitenstück in der brandenburgisch-preussischen Verwaltungsgeschichte hat. Vor dem Kammergericht in Berlin durften zu Beginn des 16. Jahrhunderts auch nur zweierlei Arten von Anwälten fungieren, die Procuratoren (Verteidiger) und die Advokaten, die den Prozessstoff sichteten. S. Isaacsohn, Geschichte des preussischen Beamtentums 1874 I, S. 229.

2) Literatur: Pollock, First Book of Jurisprudence 1896 p. 275—328 und die dort citierten. Ferner: John. W. Salmond, The Theory of Judicial Precedents, Law Quarterly Review 1900, vol. 16, p. 367 ff.

wird im 19. Jahrhundert durch zwei Momente verstärkt. Einmal durch die bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts aufgestellte Selbstbindung des Oberhauses, als höchsten Gerichtshofs, an seine eigenen Entscheidungen. Wie diese Regel zurückwirkt auf die allgemeine Bindung der Präcedenzfälle, ist aus der Meinung des Lord Cambpell (im Rechtsfall Bright v. Hutton 1852, 3. H. L. C. p. 391/2) zu ersehen: „Because according to the impression upon my mind a decision of this High Court, in point of law is conclusive upon the House itself, as well as upon all inferior tribunals"[1]). Der zweite Umstand, der die engere Bindung des Richters an Präcedenzfälle herbeiführte, ist die konzentrierte Hierarchie der Gerichtshöfe, welche durch die Reformjustizgesetzgebung in den 70er Jahren (Judicature acts 1873 und 1876) eintrat.

II. Der Richter ist an die Präcedenzfälle gebunden, d. i. an die richterlichen Vorentscheidungen, die in ähnlichen Rechtsfällen ergangen sind. Diese Regel bedarf nachfolgender Ergänzung und Einschränkung.

1) Darf er also niemals Recht schaffen? Ist er also wirklich „Subsumtionsmaschine", wie es die konstitutionelle Doktrin will? Nein! der englische Richter gewiss nicht. Abgesehen davon, dass er doch, wie im vorhergehenden Paragraphen gezeigt wurde, durch Analogien und Fiktionen immer neues Recht schafft, so kann er dies auch dort tun, wo bisher Präcedenzfälle nicht vorliegen. Er kann sog. „Creative precedents" schaffen (s. Salmond a. a. O.). Er kann: jus supplere. Was ist aber die Quelle dieser neuen kreativen Entscheidungen, oder wie sie in der englischen Rechtsprechung genannt werden, dieser neuen rationes decidendi? Antwort: „Natural justice, practical expediency and common sense" (Salmond a. a. O. p. 389). Also die vielgeschmähte „Natur der Sache", deren richtiger, allein zulässiger Kern ist, Quelle rechtschaffender richterlicher Tätigkeit zu sein[2]).

2) Binden wirklich alle Präcedenzfälle englischer Sprache den englischen Richter? Nein! nur die der oberen Gerichte in England. Diese sind „authoritative precedents". Also nicht die schottischen, nicht die irischen, nicht die nordamerikanischen Entscheidungen. Aber auch nicht die Entscheidungen des Privy council in Kolonialsachen. Diese letzteren binden wohl als Präcedenzfälle die Kolonialgerichte, nicht aber autoritativ die englischen Gerichte. All die letztgenannten Entscheidungen aber, irische, schottische, nordamerikanische und Privy council-Entscheidungen werden, wenngleich sie nicht bindend sind, als Autorität behandelt und mit dem grössten Respekt angesehen. Sie sind, wie die englischen Juristen sagen, zwar nicht „autoritativ", aber „persuasiv", d. i. überzeugungskräftig.

3) Binden alle autoritativen Entscheidungen unbedingt, also absolut, d. h. selbst dann, wenn sie rechtsirrtümlich und widersinnig sind? Nein. Es ist folgendes Rechtens:

a) Alle Entscheidungen der oberen Gerichte binden absolut die niederen Tribunale.
b) Das Haus der Lords, der oberste Gerichtshof des Reichs, ist absolut an seine eigenen Entscheidungen gebunden.
c) Ebenso der Court of appeal; früher die nach dem alten Gerichtssystem vor 1873 ihm gleichwertigen Appelhöfe, z. B. die Exchequer chamber.

Alle übrigen Entscheidungen sind nicht absolut bindend. Also nicht die Entscheidungen der niedern Tribunale gegenüber den obern und nicht der gleichgeordneten untereinander. Diese sind nur bedingungsweise bindend, d. h. wenn sie nicht gegen

---

1) Diese Regel der Selbstbindung des Oberhauses an seine Präcedenzfälle ist bestätigt neuestens durch die Meinung des Lord Halsbury im Rechtsf.: London Ld Tr. Comp. v. London County Council L. R. 1898 A. C. 375.

2) S. Bekker, Ernst und Scherz über unsere Wissenschaft 1892. S. 150 f.

§ 18. das Recht und offenbar gegen die Vernunft verstossen (s. Salmond a. a. O. p. 381). Sie erwachsen aber zur absoluten Rechtsverbindlichkeit dann, wenn sie lange Zeit unangefochten (not overruled) in Geltung gestanden haben (Pugh versus Golden Valley Railway Comp. 15 Ch. D. p. 334).

4) Was ist an den Gerichtsentscheidungen rechtsverbindlich? Nur das Urteil und die Entscheidungsgründe, nicht aber Dikta der Richter, welche nur nebenher in Betracht kommen und mit den Tatumständen des Rechtsfalls in keinem Zusammenhange stehen („obiter dicta").

III. In Schottland hat sich die bindende Kraft der Präcedentien in ihrer eigentümlichen Hierarchie erst in neuester Zeit herausgebildet. Das schottische Recht stand nämlich seit dem 15. Jahrhundert stark unter dem Einfluss des römischen Rechts, wonach die Gerichtsentscheidung nur Recht schuf inter partes[1]) und nicht auf Fälle Dritter bezogen werden durften. Die neue Praxis steht aber ganz auf dem Standpunkte des englischen Rechts. So sagt die 19. Ausgabe (1895) von Erskine's Buch „Principles of the Law of Scotland" (bk. 1) § 17: „There is a scale of authority from the house of Lords down to the humblest tribunal; a reported ground of judgement not being a mere obiter dictum, expresed in one case by a superior court is binding in a similar case in an inferior court, unless and until is itself reversed or displaced by statute."

IV. Die Stellung des englischen Richters ist selbst heute noch trotz der Bindungsregel die alte mittelalterliche, wonach der Richter ohne weiteres Recht schaffen konnte, um es zu supplieren. Es ist das alte mittelalterliche Arbitrium, das auch in langobardischen Rechtsquellen uns entgegentritt (s. Brie a. a. O. p. 264 Note 29), das freie richterliche Ermessen zur Ergänzung des bestehenden Rechts. Das sind eben auch heute noch die „Creative precedents" des englischen Rechts. Dass dies der mittelalterlichen Denkungsart entspricht und sich von dieser Zeit bis auf den heutigen Tag erhalten hat, zeigt die Stelle in Bracton's Rechtsbuch, welche alle Lücken des Rechts durch Entscheidung des Privy council supplieren lässt, fol 1 b: „Si autem aliqua nova et inconsueta emerserint et quae prius usitata non fuerint in regno, si tamen similia evenerint per simile judicentur, cum bona sit occasio a similibus procedere ad similia. Si autem talia nunquam prius evenerint, et obscurum et difficile sit eorum judicium tunc ponanter judicia in respectum usque ad magnam curiam, ut ibi per concilium curiae terminentur". So bestätigt die englische Rechtsentwicklung die von Bülow (Heitere und ernste Betrachtungen über die Rechtswissenschaft. 1901 S. 94 ff.) gegen die herkömmliche Rechtstheorie festgestellte Ansicht, dass das Gewohnheitsrecht nicht aus dem allgemeinen Volksgeiste, sondern durch die rechtschaffende Tätigkeit des Richters entstanden sei und entstehe. Dass aber uns diese mittelalterlich-germanische Rechtschaffung des Richters auf dem Kontinent durch das römische Recht und durch die konstitutionelle Lehre der Dreiteilung der Gewalten ausgetrieben worden ist, soll noch weiter unten klargelegt werden.

2. Abschnitt.

Das Gesetz, Statute law.

§ 19. Die Dogmengeschichte des englischen Gesetzesbegriffes[2]).

Der englische Gesetzesbegriff ist erst seit dem 17. Jahrhundert ungefähr zu

1) S. Grey in Harvard Law Review vol. 9, p. 34 f.

2) Literatur: Introduction to the Statutes of the Realm at large. Ausgabe der

jener Vorstellung geworden, die die konstitutionelle Doktrin mit ihm verbindet: nämlich zur allgemeinen das Leben des Individuums regelnden Norm. Bis zum 17. Jahrhundert war das englische Gesetz nur eine Art Urteilsspruch, judicium, und selbst heute haften noch Ueberreste dieser Vorstellung dem englischen Gesetzesbegriffe an. Die geschichtliche Entwicklung, die wir im folgenden geben wollen, wird zeigen, wie er allmählich sich von der alten judicium-Auffassung losringt. Jene Entwicklung zerfällt in 3 Abschnitte: die Entstehung der Urkundeneigenschaft oder formellen Beweiskraft des Gesetzes, die Entstehung der formellen Gesetzeskraft und die moderne Auffassung der liberalen Whig-Doktrin seit der glorreichen Revolution. § 19

I. Das Entstehen der Urkundeneigenschaft oder der formellen Beweiskraft des Gesetzes (bis zur Zeit Eduard III.). Unter den Normannenkönigen und den ersten Plantagenets dürfen wir uns die Gesetzgebung nur als Ausnahme, hingegen die Regelung der Lebensverhältnisse durch Common law als Norm vorstellen. Die ganze Masse des Rechts war einheitlich, denn selbst das Gesetz war von dem gewöhnlichen Urteilsspruch nicht verschieden, war Rechtssatz und zugleich Rechtsprechung, die im High court of parliament vor sich ging. Der mittelalterliche Richter kennt keine Rechts- oder Gesetzeslücken. Er findet entweder das angewandte Recht in dem ungeschriebenen Common law oder beschafft es vermöge seines richterlichen Arbitrium, wie Bracton nach unserer vorhergehenden Ausführung dies festgestellt hat.

Dabei war es für diese neue Rechtssatzung gleichgültig, ob der Richter, der neues Recht schuf, im Volksgerichte (den county courts), oder im Königsgerichte (Privy council, Reichsgerichte) oder im Parlament, dem obersten Gerichte des Landes sass, zumal die beiden letzteren Arten von Gerichtshöfen damals nicht scharf von einander getrennt waren. Auch diese hier im Parlament gefasste Rechtschaffung war Urteilsspruch (judicium). Darauf weist vor allem der Name Assissa hin, der den Gesetzen damals gegeben wurde. So ergingen damals die Assize of Clarendon und die Assize of Northampton unter Heinrich II., welche den Mechanismus der Jury in England einführen. Aehnlich die Assize of Arms, welche die Wehrordnung feststellt, die Assize of forest, die Forstordnung und die Assize of measures, die Gewichtsordnung. All diese gehören in die Kategorie von Urteilssprüchen, obwohl sie neues Recht setzten. Das Wort Assissa bedeutet in dieser Anwendung die Sententia Assissa, welche der König erlässt (siehe Stubbs I. p. 614 Anm.). Dass alle Rechtssatzung damals als aus Rechtsprechung hervorgegangen aufgefasst wird, zeigt die bekannte Definition des Rechts von Bracton (de legibus Angliae fol. 1b): „Quod communi sponsione autoritate regis praecedente juste fuerit definitum et approbatum".

Eine charakteristische Eigenschaft zeigen alle Gesetze dieser Zeit, mögen sie nun Assizes oder Provisions heissen: der König hält sich an sie nicht gebunden. Vergebens protestieren die Grossen des Landes dagegen. Wie sollte er aber auch anders? Das Gesetz unterschied sich in nichts von einem Rechtsspruch. Dieser war nicht einmal urkundlich festgestellt. So nicht bis in die Zeit Eduard I. Von da ab beginnen die Statute rolls (das erste auf der Statute Roll ist das Statute of Gloucester aus d. 6. Reg.-J. Ed. I.). Sie waren zu dem Zwecke eingeführt, um den vom König im Parlament erlassenen Rechtssprüchen, wenn sie von allgemeiner Bedeutung waren, die Publikation in den Grafschaften durch den Sheriff zu sichern. Das erzählt uns für

---

Recordcommission 1810—1828; Stubbs II, p. 603 ff. und III, p. 477 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887, S. 3 ff.; Anson I, p. 231; Hearn p. 35 ff.

§ 19. das Jahr 1271 z. B. die Chronik des Klosters St. Alban (Gesta abbatum Sancti Albani, vol. Roll Series Nr. I. p. 402): Ein Brief vom damaligen Kanzler Walter, Erzbischof von York, wird an den Chief Justice des Reichs gerichtet, dass er das Statute of Jews in die Gerichtsprotokolle eintrage („inrotulari integre et complete") und eiligst die Publikation des Gesetzes veranlasse, von dem der Erzbischof in seinem Briefe einen Auszug beifolgen lässt. Ausserdem ergehen Letters Patent des Königs an die Sheriffs, darunter auch einer an die Mönche des Klosters, auf dass sie innerhalb ihrer Immunität („per totam ballivam vestram") das Gesetz publizieren. (S. auch Introduction to the Stat. a. a. O. p. XXXIV.)

Diese rotuli de statutis wurden unter Eduard I. für das Publikationsgeschäft ebenso eingeführt, wie der damalige Verwaltungsapparat Rotuli überhaupt verwendete. So gab es dazumal Rotuli patentes für die grossen Vergabungen öffentlicher Art etc. Rotuli clausi für andere Verwaltungsgeschäfte. Und so gab es denn auch Rotuli de statutis. Man suchte durch diese verschiedene Arten von Rotuli und ihre Registrierung im Kanzleramt, das in dem letzteren konzentrierte Verwaltungsgeschäft wenigstens äusserlich zu trennen, und verwendete sie daher als Surrogat einer modernen Kompetenzscheidung von Behörden. Was auf die Statute roll kam, war Statut, was nicht in den Rotulis de Statutis verzeichnet wurde, das blieb Ordinance oder ordinatio (z. B. die Ordinatio de conspiratoribus aus dem 33. Regierungsjahr Edward I.). Ob es aber auf die Statutenrolle kam, hing vom Könige ab. Daher ist der Versuch, der von neuen und neuesten konstitutionellen Schriftstellern in England gemacht worden ist, eine Abgrenzung aus inneren, rationellen Einteilungsgründen zwischen Statutes und Ordinances für diese Zeit vorzunehmen ein Unding.

Der Statutenrolle sollte aber bald eine grössere Bedeutung zukommen, als ihr bisher eingeräumt war. Denn schon unter Eduard II. stellte die berühmte Ordinance von 1322 fest, dass Gegenstände, welche den König und das Reich betreffen, vom Könige nur mit Zustimmung der Lords und Commons des Parlaments geregelt werden sollten. Damit erlangten die Commons eine formelle Teilnahme am Zustandekommen des Gesetzes, die wir uns aber beileibe nicht als Teilnahme an der Festsetzung des Gesetzesinhalts zu denken haben. Die Commons sollten nur eine Art Patenstelle bei den gesetzgeberischen Erzeugnissen königlicher Weisheit einnehmen. Sie brachten eine Beschwerde (Petition) vor, die Anlass zur königlichen Entschliessung, dem Judicium, gab. Mit der Petition und dem königlichen Bescheid darauf ward noch lange nicht jener Akt festgestellt, der den Richtern als Statute zur Darnachachtung mitgeteilt wurde. Zu dem Zwecke musste erst nach dem Tenor der Petition der Inhalt des Statuts von den Richtern des Landes in der Chancery (insbesondere den Masters of the Rolls) aufgesetzt werden. Dass dabei die grösste Willkür und Vergewaltigung des bewilligten Petitionsinhalts vorgenommen wurde, lässt sich denken. Was dem König nicht passte, wurde unterdrückt, was er wollte, oft hinzugefügt. So berichteten die Rotuli Parl. II. p. 139 aus dem 15. Regierungsjahr Eduard III.: „As some of the articles comprised in the statute are reasonable and in accordance with law and reason, those articles and the others agreed upon in this parliament are to be made into a new statute" (siehe auch Rymer's Foedera vol. II. p. 1177).

Vergeblich protestierten die Commons darüber und sannen auf alle möglichen Mittel zur Abhilfe des Uebelstandes. 1327, also 5 Jahre nach der obengenannten Ordinance von 1322, verlangten sie, dass die koncedierten Petitionspunkte schriftlich besiegelt, den Rittern der Grafschaften zur Verkündigung in denselben mitgegeben würden (Rotuli Parl. II. p. 10). 1344 wird ihnen die Garantie dadurch geboten, dass der Petitionsinhalt in zwei Rollen, einmal in die Rotuli patentes und dann in die Statuten-

rolle eingetragen wird „Pur reconforter le people“ (Rot. Parl. II. p. 150) und dies scheint § 19. schliesslich das Auskunftsmittel für die nächste Zeit bis zu Heinrich V. geblieben zu sein, nämlich dass der Inhalt des Statuts einmal als Petitionsinhalt in die Parlamentrolle kam und dann als solche Parlamentrolle (parliament rolls, wohl zu unterscheiden von den rotuli parliamentorum, die nicht bloss den Inhalt des Statuts, sondern alles enthielten, was sich im Parlament ereignet hatte! Introd. p. 35 u. 37 f.) in der Chancery einregistriert wurde (sog. enrolment). Schon 1319 ist davon in den rot. clausi (II. n. 22 d.) die Rede: „Le roi voet et grantit que tutes les choses desus escrites soient enroulez en roulle de parlament et de illuesqs envoiez en sa Chancellerie et illuesqs enroullez et de illusqs per bref de son grant seal envoiez a les places del escheker et de lun Bank et del autre, ad commandement de enrouller les illoeqs et a garder en la fourme avantdite“. Seit Eduard III. ist bis auf weiteres der Gesetzgebungsprozess der, dass nach Schluss des Parlaments die Parliament Roll mit dem Petitionsinhalt erfüllt wird und dann aus dem Petitionsinhalt und der königlichen Antwort das Statut in der Chancery seine Abfassung findet. Hierauf wird es erst dem Könige zur Approbation mitgeteilt, die sich darin bekundet, dass das abgefasste Statut mit der königlichen Klausel „Observari volumus“ in die Statutenrolle eingetragen (Introduction a. a. O. p. XXXII) und dann an die Grafschaften des Landes resp. an die Gerichte gesendet wird. Ein schönes Bild davon geben die Protokolle des Staatsrats (Proceedings of the privy council. ed. Nicolas vol. III, p. 22) vom 26. Januar 1423, also noch aus der Zeit Heinrich VI.: „The council having called the Clerk of the Parliament before them, certain acts made in the preceeding Parliament were read, and he was directed to show the said acts to the justices of both benches, in order that those which were statutes of the realm might be seen by them, and be fairly transcribed (i. e. auf der Statutenrolle) and be afterwards shown to the Lords and proclaimed and that copies of the other acts relating to the governance of the Lords of the Council and having been reduced to writing should be enrolled in Chancery according to custom“. Daraus geht hervor, dass es damals den Richtern überlassen blieb zu entscheiden, welche Statuten als statutes of the realm auf die Statutenrolle kommen und gehörig verkündet werden sollen; dass all die andern Akte und Verhandlungen des Parlaments, welche auf der Parliament Roll eingetragen waren, ebenfalls Gesetzesakte im modernen Sinne waren, wenngleich sie nicht so wichtig und bedeutend schienen, um auf die Statutenrolle zu kommen und gehörig publiziert zu werden.

Damit erlangte aber die Statutenrolle eine Bedeutung, die sie über ihren ursprünlichen Zweck, bloss im Rahmen des Publikationsapparates zu funktionieren, weit hinaushob. Sie erlangte die Bedeutung, für die Commons als Beweismittel zu dienen. Jedes neue, d. h. das bisherige Recht abändernde Gesetz, die sog. „novel ley“ musste (s. Rot. Parl. 22 E. III, Nr. 30)[1]) als Statut in die Statutenrolle aufgenommen werden und erlangte dadurch formelle Beweiskraft seiner Existenz. Diese Beweiskraft zog die Wirkung nach sich, dass, was in die Statutenrolle aufgenommen war, nur durch contrarius actus, d. h. durch ein Statut, das ebenfalls in die Statutenrolle aufgenommen ward, aufgehoben werden konnte. Ob die Mitwirkung des Parlaments sonst hierbei erfolgt war oder nicht, war gleichgültig. Das zeigt deutlich eine Stelle der rotuli parliament. 37 Eduard III. Nr. 38: Der König fragt die Commons, ob sie die im Parlament beschlossenen Angelegenheiten durch Ordinance oder Statut

1) „The king by the assent of the Lords made answer that laws and process heretofore used could not be changed without making „new Statutes“ cit. bei St. Hale a. a. O. p. 14.

§ 19. geregelt haben wollten. Darauf antworteten sie: Durch Ordinance, denn dann könne es ohne weiteres im nächsten Parlament, wenn nötig, abgeändert werden. Also Statut ist nicht das, was im Parlamente zustande kommt, sondern das, was auf die Statutenrolle kommt: „As the Kings granted in this parliament were new and not known before them, the king asked the commons, if they would have the things as granted by way of ordinance, or statute; and they answered, that it was good to have them by way of ordinance, and not by statute, to the end that if any thing required amendement it might be amended at the next parliament“ (cit. nach Hale a. a. O. p. 10). Das ist die Entstehung der formellen Beweiskraft der Statutenrolle. Dadurch erhob sich das Statute mit einem Schlage schon über den gewöhnlichen Rechtsspruch, das judicium. Die formelle Beweiskraft ist eben auch der Vorläufer der formellen Gesetzeskraft. Besteht erstere in dem Satze, dass das, was auf der Statutenrolle steht, nur durch das, was auf die Statutenrolle nachträglich kommt, abgeändert werden könne, so äussert sich die letztere in dem Grundsatz: dass das, was unter Mitwirkung des Parlaments zustande gekommen sei, nur unter Mitwirkung des Parlaments wieder abgeändert werden könne. Doch gehört dies letztere schon der folgenden Periode an.

II. Das Entstehen der formellen Gesetzeskraft (von Heinrich IV. bis zum Ausgang des Mittelalters, bis Heinrich VII.). In dieser Periode ruhen die Commons nicht. Sie wollen eine bessere Garantie für die Richtigkeit des im Parlament zugesagten Petitionsinhalts haben. So schlagen sie schon unter Eduard III. vor, dass ein gemeinsames Komitee von Lords und Commons diejenigen Punkte einer Petition, welche perpetuiert werden sollen, in einem Statute feststellen möge, nicht wie bisher die Richter. Unter Heinrich IV. verlangen sie (Rot. Parl. II. Heinr. IV. Nr. 21), dass wenigstens die Richter unmittelbar im Anschluss an die Entlassung des Parlaments die Abfassung der Statuten vornehmen, damit sie es wenigstens im guten Gedächtnis des Petitionsinhalts tun können („tant come ils les aient en leur memoire“). Ein andermal werden unter demselben König sie noch dringlicher. Da wiederholen sie die unter Eduard III. vorgebrachte Bitte, dass Lord und Commons das Statut durch ein Komitee abfassen lassen sollen. (III. Rot. Parl. 585: Es bittet der Sprecher des Unterhauses, Monsr. Thibelant, „en nom des dites Communes pria a nostre dit Seigneur le Roy, et aux tutz les Seigneurs en Parliament, que certeins des Seigneurs . . . qui lour plerroit nommer, et aussi certeins de les Communes de queux il avait mys en escrit les noms en un cedule en Parlement, c'est assavoir (folgen 22 Namen) . . . . . . XI, X, VIII ou VI de eux, purroient estre assignez d'estre a l'enactement et l'engrossement de rolle de Parlement“.) Dies wird ihnen damals aber noch nicht gewährt.

Doch sie verstehen es unter diesen ersten Königen aus dem Hause Lancaster, Heinrich IV. und Heinrich V., die keinen sicheren Erbtitel zur Krone hatten, manches nach der Richtung durchzusetzen. Unter Heinrich V. verlangen sie z. B., dass niemals Recht gemacht würde auf Grund einer Petition und diese Petition niemals als Statut ingrossiert würde, wo durch königliche Hinzufügung oder Weglassung oder auf sonst irgend eine Weise die Sentenz und die Absicht der Petition geändert würde. Der König sagt dies zu (IV Rot. Parl. p. 221). Von da ab nehmen die Commons die Initiative der Gesetzgebung selbst in die Hand. Sie bringen die „Billa Formam actus in se continens“ ein, d. h. die Bill, wie sie von den Commons eingebracht ist, stellt schon die Form des künftigen Statuts dar. So heisst es unter Heinrich VI. schon von einer seitens der Commons eingebrachten Petition: „Quaedam petitio exhibita fuit in hoc parliamento formam actus in se continens“ (s. Ruffhead Statutes I. praef. p. XV). So wirkt das Parlament an

der Feststellung des Gesetzesinhalts mit, denn die unter Heinrich IV. angestrebte § 19. Teilnahme an der Abfassung des Statuts ist unter Heinrich VI. schon dadurch gesichert, dass die Commons und Lords durch ihren eigenen Vertrauensmann, den Clerk of parliament, die Parlamentsrolle, auf der das Gesetz steht, ingrossieren, d. h. aufzeichnen lassen und dass der so ingrossierte Gesetzesinhalt vom Könige auch als Gesetz verkündet wird. Dies geht deutlich aus einem Rechtsfall im 33. Regierungsjahre Heinrich VI. (cit. in der Introduction to the Statutes of realm and large p. 36 note) hervor. Da heisst es: „Sir, la cour del parlement est tiel ..... et si le Roy et les seignors agreent a meme le Bill, et ne voilloit alterer ne changer le bill, adonques ils ne usent endosser le Bill, mes est baille al Clerk del Parlement pour estre enrolle, et si ce soit un commen bill, il sera enrolle et enacte".

Ausserdem gilt nunmehr unter Heinrich VI. die formelle Gesetzeskraft, d. h. dass das, was durch Parlamentsschluss zustande gekommen ist, nur durch Parlamentsschluss wieder rückgängig gemacht werden kann. Dies wird durch das Zeugnis eines Zeitgenossen belegt. Es ist der berühmte Oberrichter Fortescue, der in seinem Buche „De laudibus legum angliae" c. XVIII sagt: „And if any bills passed into a law enacted with so much solemnity and foresight, should happen not to answer the intention of the legislators: they can immediately be amended and repealed in the whole or in part, that is with the same consent and in the same manner as they were as first enacted into a law". Diese Feststellung der formellen Gesetzeskraft wirkt nun auf den Weg der Gesetzgebung in dreifacher Weise zurück.

Vor allem wird die Stellung des Parlaments zum König aus der Rolle der Subordination in die der Koordination gehoben, da es nunmehr an dem Gesetzesinhalt mitwirkt. Dies zeigt deutlich ein Rechtsfall unter Heinrich VII. (Yearbooks 7 H. 7, Trinitätsterm. pl. 1). Der Kläger in einem Besitzprozess beruft sich auf eine Vergabung, die König Heinrich VI. vor dem versammelten Parlament vorgenommen und nach 2 Jahren noch mittelst Patent und unter Berufung auf die früher erfolgte Vergabung bestätigt hatte. Von der Gegenseite wird unter Zustimmung der Richter geltend gemacht, dass der Besitztitel des Klägers schlecht sei. Denn berufe sich der letztere auf das königliche Patent als solches, so sei der Beklagte in der Lage, ein jüngeres, vom Gegenkönig Eduard IV. ausgestelltes dem gegenüberzustellen. Vermeine aber der Kläger, dass durch jenes Parlament Heinrich VI. die königl. Vergabung ihre Sanktion erhalten habe, also ein gesetzgeberischer Akt vorliege, so sei auch dies unzutreffend. Denn durch nichts wäre erwiesen, dass das Parlament jener Vergabung zugestimmt hätte. Zwar behaupte das sog. bestätigende Patent Heinrichs VI., dass eine solche Zustimmung erfolgt sei, aber der Beweis hiefür auf der Parlaments- und der Statutenrolle fehle. Die königliche Sanktion (hier Exemplifikation genannt, weil auf diesem Wege, d. i. durch Vervielfältigung, die Publikation des Gesetzes zu erfolgen pflegte), vermöge noch nicht einen Gesetzesakt zu schaffen. Letzterer sei ein judicium, an welchem Parlament und Krone gleichen Anteil hätten und ein von dem einen Teil abgegebener Willensschluss sei hier ebenso wenig ausreichend, als wie wenn zwei Schiedsrichter für einen Schiedsspruch bestellt werden und nur einer davon zugestimmt hätte. („Est outrement ce nest act car coment que par exemplification le roy poit exemplifier un act le quel ne fuit james, uncor il convient d'etre surmise in le exemplification paroll que ferrent un act, ou auterment cest exemplification non ligat. Care lemplification ne poit faire ce un act le quel ne purra estre per ley un sufficient act durant, car adonque le roy purra exemplifier ce par act le quel ne purra estre act le quel nest reason. Et issint sils voilent aver ce par un act, il convient d'aller et surmittre par

§ 19. l'exemplification, comment que par authority de parliament tenus, fuit en act par communalty et seigneurs et le roy et que le roy confirme ratifie et approbat, et par paroll „dedimus et concessimus", ut in l'act et que le roy grant accord, et donque s'il soit issint exemplifie ce ust estre bon, comment que jamais par parliament tiel grant ust estre, par ceo que le roy ad testimoigne que tiel act fuit. Mais icy nest exemplifie rien forçque que le roy owe l'assent des seigneurs et communalty a son parliament tenus etc. granta, donque ceo nest forsque graunt de Roy par parliament. Ces un act de parliament nest forsque iudicium et un act come un judgement. Et le Roy seigneurs et communalty require de faire cest judgement, et nul deux poit estre entrelesse. Donque si un deux owe l'assent des autres donne le judgement, donque ce nest bon, car donque ce ne l'act des auters car nest forsque l'act de roy le quel nest sufficient... Comme deux arbitrators, et un deux owe l'assent de lautre fait agard (= award Schiedsspruch), donque ceo nest nul arbitrement, per ce que ambi deux ne done arbitrement, mes un deux owe l'assent de l'autre, le quel est ore forsque l'act de l'autre et nemy de cesty que assent".)

Also vollständigste Gleichberechtigung zwischen Monarchen und Parlament in der Gesetzgebung, eine Auffassung, die mit Ausnahme der selbstherrlichen Zeiten der Tudors und Stuarts seit dieser Zeit in England fortbestanden hat.

In ähnlicher Weise wird in einem andern Rechtsfalle die Ansicht zurückgewiesen, als ob der Monarch durch seine Versicherung in der Sanktions- und Promulgationsformel, das Gesetz sei mit Zustimmung des Parlaments zustande gekommen, jede weitere Prüfung des Richters, ob dies wirklich zutreffe, verhindere. Da sagt in den Yearbooks (Easter term unter 33 Heinrich VI. fol. 17, pl. 8)[1]) der berühmte Fortescue als entscheidender Richter: „It seems to me that we cannot otherwise intend but that the Act is good here; for the King has written to us, by his writ (i. e. Sanktion: ‚observari volumus') and certified to us, that the Bill is confirmed by authority of Parliament". Dagegen sagt nun Richter Illingworth unter Zustimmung der übrigen: „This cannot be understood here as you say; for the writ which is made out by a clerk of the Chancery, cannot make an Act of Parliament good if it be vicious in itself".

Sodann bewirkt die erhöhte Teilnahme der Commons am Zustandekommen des Gesetzes, dass man das Parlamentsverfahren nach und nach vervollkommnet. Die mehrfachen Lesungen des Gesetzes kommen auf. So lautet denn der technische Vermerk in den Parlaments über das Zustandekommen von Gesetzen seit Heinrich VI.: „Qua quidam perlecta et ad plenum intellecta per dictum dominum regem de avisamento et assensu praelatorum etc. . . . auctoritateque ejusdem parliamenti, sequens fiebat responsio: „Le Roi le veult" (Lords Journals I, p. 9). Oder (Rot. Parl. V, 363): „Quae quidam petitio et cedulae transportatae fuerunt et deliberatae . . . quibus quidem petitionibus . . . in parliamento praedicto lectis, auditis et ad plenius intellectis . . . respondebatur in forma sequenti" So geschah zum erstenmale der drei Lesungen einer Bill Erwähnung. Doch kommen selbst noch unter Elisabeth, wie D'Ewes in seinen Journals aus dieser Zeit uns mitteilt, mitunter vier Lesungen vor, alles zum Zwecke des ‚plenius intelligere'.

Schliesslich bringt die veränderte Stellung des Parlaments zum Könige eine andere Publikationsform auf. Nun kommt es nicht mehr auf den Wortlaut der von königl. Beamten (der Chancery) verwalteten

1) Cit. in Commons Report on Schoolmasters Widows fund (Scotland) Bill 1843, p. 19.

Statutenrolle an, wenn nach dem Inhalt des Gesetzes geforscht wird, sondern die in der Verwaltung des Parlamentssekretärs (Clerk of the Parliament) stehende Parlamentsrolle ist massgebend. Damit verliert die Statutenrolle ihre Bedeutung und hört unter Heinrich VII. (4. Reg.-Jahr) vollständig auf (Introduction a. a. O. p. XXXIV). Desgleichen von dieser Zeit an die Promulgation der Gesetze durch Schreiben an die Sheriffs des Reiches. Man greift nunmehr zur Fiktion, dass jeder Engländer im Parlamente vertreten sei und so am Gesetzesinhalt mitwirkend ihn kennen müsse[1]). Das „materielle Publikationsprinzip“ — um den treffenden Ausdruck von Josef Lukas[2]) zu verwenden —, das früher gegolten, wird nun durch einen Formalakt ersetzt und die Erteilung des Royal assent, der königl. Zustimmung im offenen Parlament, gilt als der eigentliche Publikationsakt, an den sich die Verbindlichkeit des Gesetzes anknüpft. **§ 19.**

So ist die formelle Gesetzeskraft seit Heinrich VI. in England vorhanden. Damit war man am Schlusse des Mittelalters um einen Schritt von der alten Vorstellung, das Gesetz sei nur judicium, losgekommen. Aber trotzdem ist diese Vorstellung im wesentlichen in der Folgezeit noch vorhanden. Denn wie wir oben gehört haben, sagt noch der Richter Fineux unter Heinrich VII.: „Car un act de parliament n'est forsque judicium et un act come un judgement“. Die folgende Periode hat erst den Gegensatz zwischen Parlamentsakt und judicium vertieft und ungefähr das geschaffen, was wir auf dem Kontinente Gesetz im materiellen Sinne nennen, nämlich die Auffassung, dass das Gesetz auch allgemeine Normen zum Inhalt haben müsse.

III. Die Entstehung des materiellen Gesetzesbegriffs durch das Vorbild des röm. Rechts unter den Tudors und durch die Whigdoktrin (seit Anna). Schon den Juristen der Tudors und Stuarts beginnt es einzuleuchten, dass ein Gesetz von einem Urteilsspruche wohl in seinem inneren Wesen verschieden sei. Das römische Recht, mit dem die Juristen der Tudors, wie wir oben gehört haben — sich besonders anfreundeten, hat sie inzwischen gelehrt, einen Unterschied zwischen Gesetz und Urteilsspruch (judicium) zu machen. Daher finden wir denn auch in den Parlamentrollen des 31. Reg.-Jahres Heinrichs VIII. zuerst die Nomenklatur von „Actes Publicke“ im Gegensatz zu „Actes Private“, was offenbar aus dem Bedürfnis entsprang, das wirkliche Gesetz, die allgemeine Normensetzung, von dem Urteilsspruch zu scheiden. Desgleichen scheidet der grosse Francis Bacon unter Jak. I. scharf zwischen dem Gesetzgeber und Richter. Er sagt (Aphorism Nr. 44), der letztere solle sich nicht die Befugnisse des ersteren anmassen und in dessen Kompetenz eingreifen. Schliesslich versucht kein geringerer als sein Zeitgenosse Eduard Coke einen prinzipiellen Unterschied zwischen Public und Private Acts zu machen; erstere wären ‚pro bono publico‘ im Gemeininteresse, die letzteren ‚pro bono privato‘[3]).

Wie wenig aber selbst er noch die allgemeine Norm als essentiale des Gesetzesbegriffs denkt, geht daraus hervor, dass er diejenigen Gesetze, welche eine ganze Klasse von Menschen betreffen, wie die Lords des Parlaments, oder den Adel, oder die Bischöfe, als Private Acts auffasst. (S. 6 Rep. 474 Hollands Case.) Kurios und bezeichnend für diesen Mangel eines ausgesprochen materiellen Gesetzesbegriffs ist die

---

1) Zuerst theoretisch formuliert von Thomas Smith, de republica Anglorum (gegen 1577!) book III. ch. II.

2) Ueber die Gesetzespublikation 1903. S. 7 ff.

3) Siehe seine Ausführungen im berühmten Magdalene College Case 1615, 11 Rep. 66b.

§ 19. Tatsache, dass bis in die Zeit Blackstone's die Spruchpraxis der Gerichte schwankend ist, was die Kriterien eines Public, was die eines Private Act sind. Es konnte aus keinem allgemeinen Prinzipe heraus diese Frage beantwortet werden, und Gesetzsammlungen, wie heute, die durch formale Einteilung den gordischen Knoten durchschnitten hätten, gab es nicht. Und doch wäre schon damals eine prinzipielle Beantwortung der Frage wichtig gewesen, da der Inhalt der Public Acts ex officio vom Richter gekannt werden musste, während Private Acts dem Richter besonders bewiesen werden sollten. Wie schwankend aber damals die Spruchpraxis war, mag aus folgenden Fällen klar werden. Da sagten s. B. die Richter a° 1696 (cit. bei Hardcastle a. a. O. p. 480), eine Akte, welche allgemeine Moratorien für insolvente Schuldner erteilte, müsste eine Public Act sein, denn — so lautet die Begründung — würde sie als Private Act aufgefasst, dann müsste sie erst im einzelnen nachgewiesen werden, was dem „armen Volke" grosse Auslagen bereiten würde. In ähnlicher Weise waren bis ins 19. Jahrhundert viele Akte, die heute Public Acts sind, als „Private" aufgefasst und behandelt, damit, wie wir unten noch näher hören sollen, die Clerks des Parlaments nicht um ihre Sporteln kämen, die sie bei Private Acts reichlich erhoben.

So war es ferner 1778 noch zweifelhaft, ob die Tolerationsakte, welche den Dissenters in England Duldung versprach (1 Will. III and Mary c. 10) eine Public Act oder Private Act sei, da es sich hier nur um bestimmte Klassen von Menschen handelte. Und im Jahre 1788 sagen noch die Richter: „Obwohl es wahr ist, dass Akte, welche den Handel im allgemeinen betreffen, Public Acts sind, so ist doch dieses Gesetz, da es nur einen bestimmten Handel regelt, eine Private Act" (Kirk v. Nowell). Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass selbst bis ins 19. Jahrhundert hinein Local Acts, welche bestimmte Oertlichkeiten betreffen, nur deshalb, weil sie eine bestimmte Klasse von Menschen (nämlich in einer bestimmten Oertlichkeit) betrafen, ganz als Private Acts behandelt und erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts nur in Bezug auf die absolute Beweiskraft, wie wir unten noch hören werden, den Public Acts gleichgestellt wurden. Ja auch heute noch ist die Grenze schwankend, welche Akte unter ihnen als Public Acts oder Private Acts in Bezug auf die gesetzgeberische Behandlung im Parlamente betrachtet werden sollen (s. Ilbert, Legislative Methode a. a. O., p. 30 f.).

Kein Wunder, dass also Coke und seine Nachfolger den tiefgreifenden Gegensatz zwischen Gesetz und Urteilspruch noch nicht erfassten. Ihnen fehlte der materielle Gesetzesbegriff. Aus diesem Mangel heraus ist die Unterwertigkeit zu erklären, die auch nach Coke dem Gesetze (statute) gegenüber dem common law anhaftet.

Erst die glorreiche Revolution ändert an dieser Auffassung. Erst Locke's Ausführungen, der nur die Whigdoktrin damals wiedergibt, ('Two Treatises on Government' 1690[1])) verdanken die Engländer das Verständnis des materiellen Gesetzbegriffes,

1) Die bezeichnendste Stelle bei Locke für die Ueberwertigkeit des Gesetzes gegenüber jeder anderen Rechtsquelle ist in b. II ch. XI: „This Legislative is not only the supream Power of the Commonwealth, but sacred and unalterable in the hands where the Community have once placed it: nor can any Edict of any Body else, in what form soever conceived, or by what power soever backed, have the force and obligation of a Law, which has not its Sanction from the Legislative". Die andere Stelle, die den Gesetzen den Charakter der Normenmässigkeit zuschreibt und von ihnen solchen Charakter ausdrücklich verlangt, ist b. II. ch. XI: „Secondly, the Legislative, or supream Authority, cannot assume to itself a Power to rule by extemporary arbitrary decrees, but . . . . . . To avoid these inconveniences, which disorder Mens properties in the State of Nature, Men unite into Socities,

d. i. die Auffassung, dass das Gesetz allgemeine Normen aufstellen müsse. Erst im Kampfe mit dem Königtum haben die Engländer diesen materiellen Gesetzesbegriff werten gelernt. Daher wird auch die aus ihm folgende Gleichwertigkeit von Gesetz (statute) und common law das Postulat der liberalen Whigdoktrin im 18. Jahrhundert. Deshalb kann auch Blackstone 1765 in seinen Kommentaren versichern (I p. 85f.): „A general or public act is an universal rule that regards the whole community". Dass er auch zuerst die Gleichwertigkeit von common law und Statute aufstellt, ist oben gezeigt worden. § 19.

Nun hatten die Engländer auch den materiellen Gesetzesbegriff. Weil aber selbst heute noch, wie wir hören werden, die alte Judicium-Natur des Gesetzes mitunter zum Vorschein kommt, hat jener nicht die Bedeutung wie auf dem Kontinente.

Die heutige juristische Bedeutung des Gesetzes[1]). § 20.

Trotz der nunmehr aufgekommenen modernen Auffassung, wonach das Gesetz auch, und zwar in erster Linie, Normenfestsetzung, sind noch Ueberreste der alten Auffassung zu finden, wonach das Gesetz bloss judicium, Urteil ist. Dies zeigt sich namentlich an folgenden vier Punkten:

I. Das Vorhandensein der Private Acts zeigt noch heute deutlich die Auffassung des Gesetzes als judicium. Denn das ist, wie wir noch im Kapitel über die Funktionen des Parlaments näher zeigen wollen, die Private act selbst heute noch. Sie ist Urteilsspruch in Form des Gesetzes.

II. Desgleichen sind die act of pains and penalties und die act of attainder, wo entweder die Strafsanktion oder der Straftatbestand erst ad hoc für den betreffenden Fall durch Gesetz geschaffen werden, nichts anderes als Urteilssprüche in Form des Gesetzes. Was unseren modernen Empfindungen und Anschauungen so widerspruchsvoll erscheint, dass nach Begehung des Delikts durch Gesetz ein Straftatbestand oder eine Strafe geschaffen würde, erschien der mittelalterlichen Auffassung mit nichten so. Im Gegenteil, ihr galt es als ganz selbstverständlich, dass das Parlament in Fällen, wo das bisherige Recht versagte, durch eigenes arbitrium die Entscheidung selbst traf. Die Engländer verblieben nun bei dieser mittelalterlichen Vorstellung und änderten sie nicht, trotzdem das 18. Jahrhundert die Auffassung des Gesetzes als judicium zu gunsten der modernen als Rechtsnormenfestsetzung verdrängt hatte.

Interessant zeigt sich dieser Widerstreit der alten und neuen Auffassung im amerikanischen Rechte, wo jene obengenannten Arten von acts als ex post facto law durch die nordamerikanische Unionsverfassung verboten sind (Art. I. sect. 9 der Unionsverfassung). Ex post facto law! Das kennzeichnet zur Genüge die moderne Auffassung. Der Einfluss Locke's war hier offenbar massgebend. An den Engländern ist dieser Einfluss in diesem Punkte spurlos vorübergegangen.

III. Besonders tritt aber der Einfluss der alten Judicium-Natur des Gesetzes bei jenen Regeln hervor, welche die Interpretation beherrschen. Diese sind eben seit altersher common law und vor der modernen Auffassung entstanden, und zeigen daher jenen ursprünglichen Charakter des Gesetzesbegriffs. Alle hier anzuführen hätte wegen des Zweckes dieser bloss staatsrechtlichen Darstellung keinen Sinn. Aber die markantesten sollen hier genannt werden.

---

that they may ...... have standing rules to bound it, by which every one may Know, what is his".

1) S. zu folg. ausser den bereits angeführten insbes. C. Ilbert, a. a. O. ch. II Hardcastle, on Statutary Law 1901 (3d ed.) und Maxwell, on the Interpretation of Statutes 3d ed. 1896.

§ 20. Schon das ist eigentümlich und nur aus der ursprünglichen Judicium-Natur des Gesetzes zu erklären, dass dieselben Interpretationsregeln, die für Testamente gelten, auch bei der Interpretation von Gesetzen zur Anwendung kommen (Hardcastle a. a. O. 7 ff. 488 ff.; ganz besonders trifft dies für Private-Acts zu, Hardcastle a. a. O. p. 49 und 150). Sodann binden die in der Preamble behaupteten Tatsachen als res judicata wie jeder andere Urteilsspruch den untergeordneten Richter (Hardcastle a. a. O. p. 47). Die bis zum 19. Jahrhundert übliche Einrede gegen die Existenz eines Private act war: „nul tiel record". Dies zeigt deutlich den Judicium-Charakter, da Record technisch nur Gerichtsprotokoll heisst. Diese Einrede hat auch offenbar vor Eindringen des römischen Rechts auch für Public acts gegolten, was jener oben zitierte Rechtsfall aus der Zeit Hen. VII. deutlich zeigt. Denn es wird dort kein Unterschied zwischen Private und Public Acts in dieser Richtung gemacht. Erst das römische Recht hat den Satz: „jura novit curia" eingeführt und damit die Möglichkeit jener Einrede bei „öffentlichen", Public Acts beseitigt.

Die interessanteste Interpretationsregel, die ebenfalls nur auf die alte Judicium-Natur des Gesetzes zurückzuführen ist, ist die Regel von der Amendementeigenschaft des Gesetzes. Sie ist der Kern aller Interpretationsregeln, die das englische Recht beherrschen. Diese Regel besagt, dass jedes Statut nur als Amendement zum common law zu interpretieren ist. Sie ist der schärfste Kontrast zu dem auf dem Kontinent herrschenden Kodifikationsprinzipe, wonach der Gesetzgeber durch das Gesetz alles hat sagen wollen, was in der betreffenden Rechtsmaterie zu sagen war.

Der englische Jurist Coke drückt jene Regel ungefähr wie folgt aus (2 Rep. 41): „As to that it is to be known, that the judges sages of the law have always expounded general statutes according to the rule of the common law, which is built on the perfection of reason (Harbert's case); und in Fermor's case (2. Rep. p. 204) sagt er: „If any doubt be conceived on the words or meaning of an act of parliament, it is good to construe it according to the reason of the common law". Aus jener Amendementnatur des Gesetzes ergeben sich folgende auch noch heute geltenden Interpretationsregeln:

1) Die Worte eines das common law abändernden Gesetzes müssen strikte interpretiert werden, indem sie nur das abändern, was wirklich abgeändert werden soll.

2) Es spricht die Präsumtion immer für die Nichtänderung des common law (s. Maxwell a. a. O. p. 178 f.).

3) Ist einmal ein Gesetz als Amendement zum common law ergangen und wird es in der Folge durch ein nachfolgendes Gesetz wieder abgeändert oder aufgehoben, so macht ein drittes nachfolgendes Gesetz, welches dieses zweite aufhebt, das erste nicht wieder lebendig. Der Gesetzgeber nimmt sich nicht die Mühe, solche Eintagsfliegen, wie amendierende Gesetze im Verhältnisse zum common law es sind, von neuem wieder aufleben zu lassen[1]).

IV. Die ursprüngliche Judicium-Natur der englischen Gesetze hat deren Einteilung im wesentlichen beeinflusst.

Auf dem Kontinente hat das der Staatsform immer vorschwebende in Wirklichkeit nie erreichte Ideal der Dreiteilung der Gewalten zum Unterschiede zwischen Gesetz im materiellen und im formellen Sinne geführt[2]). Auf englischem Boden hat die

1) S. Hardcastle a. a. O. 319 f. und nunmehr die das common law verallgemeinernde s. 38 Abs. 2a., der Interpretations Act 1889, s. auch C. Ilbert a. a. O. p. 357.

2) Klar hat dies bes. Anschütz in der Schrift „Zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz", Halle 1891, S. 3 formuliert und gezeigt.

Dreiteilung der Gewalten nie eine Rolle gespielt und nie bestanden, daher seit jeher jene Scheidung dem Rechte fehlt. Hingegen gab hier seit altersher die sog. formelle Beweiskraft den entscheidenden Einteilungsgrund, da das Gesetz eben ursprünglich nur judicium war. Gesetze wurden hier nach der Möglichkeit sie zu beweisen, eingeteilt. Public acts, die auf die Statutenrolle kamen und vom Richter ex officio gekannt werden mussten: Private acts, die nicht auf jene kamen, und im konkreten Falle erst bewiesen werden mussten.

Als aber die Auffassung immer mehr zur Bedeutung kam, dass das Gesetz allgemeine Regeln enthalten müsse, da ergab sich die Notwendigkeit aus dem Kreise der Private acts jene auszuscheiden, welche ganze Klassen von Staatsbürgern oder Oertlichkeiten (Local acts) betrafen, und sie den Public acts zuzuzählen. Deshalb schob sich zu dem alten Einteilungsgrund der Gesetze seit Ausgang des 18. Jahrhunderts noch ein neuer ein. Die Gesetze sollten nicht bloss danach unterschieden werden, ob sie erst besonders bewiesen werden mussten oder nicht, sondern auch, ob sie mehr allgemeine Regeln enthielten oder nicht. Im Jahre 1797 (s. Hardcastle a. a. O. p. 67 f.; C. Ilbert a. a. O. p. 48 f.) wurden alle local und personal acts (d. h. alle, welche eine Klasse von Personen betrafen), als Public acts gedruckt und mussten vom Richter ex officio gekannt werden[1]).

Von 1798—1813 wurden die Gesetze eingeteilt in:

1) Public general acts, die eigentlichen allgemeinen, öffentlichen Gesetze.

2) Local and personal acts, welche ganze Klassen von Personen und ganze Oertlichkeiten betreffen und vom Richter ex officio gekannt werden mussten.

3) Private acts, die nur einzelne Individuen angingen.

Die folgende Zeit ist nur ein Kampf des alten und des neuen Einteilungsgrundes um die Vorherrschaft. Das Jahr 1814 brachte nämlich in die Klasse der Private acts eine neue Einteilung, indem der alte Einteilungsgrund, die Beweisbarkeit, wieder zu Ansehen kam. Danach zerfielen die Private Acts in solche, welche vom königlichen Drucker (king's printer) gedruckt wurden und daher vor dem Richter „prima facie evidence“ bildeten d. h. deren Vorlage schon eine Präsumtio juris für die Existenz der Acte abgab, und solche, die nicht gedruckt wurden und infolge dessen wie jede andere Urkunde bewiesen werden mussten. Doch musste bis 1850 jene Klausel, welche dem Abdruck durch den königlichen Drucker die bevorzugte Beweiskraft gewährte, noch besonders in jeder Acte aufgenommen sein. Im Jahre 1850 wurde durch die Lord Brougham Act 13 u. 14 Vict. c. 11. s. 7, die Bestimmmung getroffen, dass eine Akte so lange als öffentliche gelte und vom Richter ex officio gekannt werden müsse, als nicht in ihr selbst das Vermerk vorhanden wäre, dass es sich um eine Private Act handle. Diese Regel ist dann durch die Interpretations-Act von 1889, 52 u. 53 Vict. c. 63, s. 9 wiederholt worden und gilt auch heute.

Das Jahr 1868 brachte insoferne eine Aenderung, als von der Gruppe der Local and personal acts die letzteren abgetrennt und in die Klasse der Private acts relegiert wurden. Die nunmehr herrschende Einteilung hat den alten aus der ursprünglichen Judicium-Natur entspringenden Einteilungsgrund, nämlich den der Beweisbarkeit nicht aufgegeben, sondern nur Konzessionen an den modernen gemacht. Sie lautet, wie folgt:

1) Public and general acts. Das sind solche, die das Gemeinwesen betreffen (Reg. v. London C. C. 1893. 12 Q.B. 454) und vom Richter ex officio gekannt werden müssen.

1) Ueber die Zeit vor 1797 s. Introduction to the General Statutes at large p. XLVIf.

§ 20. 2) Local acts, welche einzelne Oertlichkeiten betreffen, und ebenfalls vom Richter ex officio gekannt werden müssen. Sie werden in der offiziellen Ausgabe der Statuten in einer besonderen Liste wenigstens dem Titel nach geführt und werden in fortlaufender Reihe mit römischen Ziffern gezählt, z. B. 1 ED. VII. c. V., während die Public and general acts mit arabischen Ziffern unterschieden werden. Bei ihrer parlamentarischen Behandlung, die wohl von ihrer richterlichen zu scheiden, können sie ebenso gut als Private, wie als Public Bill das entsprechende Verfahren durchmachen. Wenn sie als Public Bill parlamentarisch behandelt worden sind, so bekommen sie in jener oben erwähnten Liste ein „P" vorgedruckt. Aehnlich wie diese letztgenannten, werden auch Konfirmationsakte, die Provisional orders bestätigen, behandelt.

3) Private acts, die immer vor dem Richter bewiesen werden müssen. Wenn sie aber, was auch vorkommt, vom königlichen Drucker abgedruckt worden sind, dann sind die gedruckten Kopien „prima facie evidence" (8 u. 9 Vict. c. 113).

Zum Schlusse sei noch erwähnt, dass im Verhältnis der Private und Local Acts zu den Public and general Acts die Regel gilt, dass eine spätere der letztern Gattung eine frühere der ersten Gattung nicht aufhebt (Maxwell a. a. O. p. 243—248, Hardcastle 341—345 und 501). Doch kommen auch Ausnahmen von dieser Regel vor[1]). Untereinander können natürlich Private und local acts im Verkältnis der Lex posterior und prior stehen.

§ 21. Die Werkstätte des Gesetzes[2]).

„Es zeigt sich dieser wichtige Einfluss (der Gesetzgebung) auf die Rechtsbildung vorzüglich in zwei Beziehungen; erstlich als ergänzende Nachhilfe für das positive Recht, zweitens als Unterstützung seiner allmählichen Fortschritte."
Savigny, System des röm. Rechts (I, S. 40).

„I am however strongly impressed with the conviction that the House of commons is and must always be a very inferior agent for the purpose of legislation".
(Minister Lowe vor dem Unterhauskomitee, im Report on Acts of P. 1875 p. 107.)

1. Schon die historische Entwicklung des Gesetzesbegriffes hat ergeben, wie schwer sich dieser eben wegen seiner ursprünglichen Judicium natur zur Gleichwertigkeit mit dem Gewohnheitsrecht durchringt; wie erst die Whigdoktrin des 18. Jahrhunderts beide zur formal-juristischen Gleichwertigkeit erhebt. Besteht also diese jedenfalls heute, so ist doch faktisch selbst heute aus gleich noch anzuführenden Gründen das Gesetz (Statute) dem Common law unterwertig, wie es auch der oben zitierte Ausspruch des Ministers Lowe bekundet. Das Verhältnis zwischen Common law und Statute law ist heute in England ungefähr das, was Savigny aus seiner Volksgeisttheorie als das normal Empfehlsenwerte ansah und mit den Worten zum Ausdruck brachte: „Es zeigt sich dieser rechtliche Einfluss (der Gesetzgebung auf die Rechtsbildung) vorzüglich in zwei Beziehungen: erstlich als ergänzende Nachhilfe für das positive Recht, zweitens als Unterstützung seiner allmählichen Fortschritte" (System I. S. 40). Wie Savigny, hat schon Fr. Bacon zweihundert Jahre vor Savigny dem englischen Gesetz nur die Rolle zugewiesen,

1) Z. B. Income Tax Commissioners v. Pemsel 1891. (App. Cas. 532, 591: „The effect of this mode of legislation has been said by Lord Macnaghten to make the income tax code annual, and to override exemptions in any local Act of earlier date, than the annual charging Act, and the Acts themselves are distinctly infavorable to any theory of local immunities".

2) Literatur: C. Ilbert, Legisl. Methods and Forms a. a. O. ch. 6 und ch. 10. Report of the S. C. of the H. of C. on Acts of Parliament. 1875. (C. P. 1875, Nr. 280) und s. auch Law Magazine and Review, vol. 27, p. 1 ff.

das Common law zu verbessern (Fr. Bacon, Aphorism Nr. 47 und 54), also dem § 21 englischen Gesetze dasjenige zugemutet, was ich die Amendementnatur der englischen Statuten gegenüber dem Common law nennen möchte.

Diese Amendementnatur steht, wie schon oben gedeutet, im Kontraste zur kontinentalen Vorstellung des Kodifikationsprinzips. Dieses letztere besagt, dass, wenn sich der Gesetzgeber eines Stoffes bemächtigt, er den Stoff vollkommen erschöpfen will und dass Lücken des Gesetzes aus dem Geist des Gesetzes oder der Gesetzgebung ausgefüllt werden müssen. Umgekehrt herrscht im englischen Recht nur das Amendementsprinzip, d. h. das englische Statute will nicht mehr sagen als es ausdrücklich sagt (s. Maxwell a. a. O. p. 18, p. 47, insbesondere p. 113)[1]. Es soll nur ein Amendement, nur eine Verbesserung des bisherigen Common law sein. Diese Auffassung, wie sie schon durch den historischen Entwicklungsgang dem englischen Gesetzesbegriff gegeben ist, wird heute noch durch drei Momente verstärkt, welche einmal in dem Charakter des englischen Gesetzgebungswerks der letzten 50 Jahre, zum zweiten in der Eigentümlichkeit der englischen Gesetzesmaschine und schliesslich in dem Fehlen jedes durch eine Rechtswissenschaft gewonnenen Rechts, also dem Fehlen der communis opinio doctorum als Rechtsquelle gelegen sind.

II. Der Charakter der englischen Gesetzgebung steht gegenwärtig, seit dem Jahre 1832, seit der Reform Acte, im Zeichen der Verwaltung des Innern. Seit die Landed gentry ihren Einfluss an die industrielle Klasse abgeben musste, seitdem das neue Verkehrs- und Wirtschaftsleben die grossen Probleme der inneren Verwaltung, auf dem Gebiete des Armenwesens, der Gesundheitspflege, der Wege-, Wasser- und Schiffahrtspolizei, der Lokalverwaltung etc. zu stellen begann, werden jahraus, jahrein nicht Justizgesetze im kontinentalen Sinne (sog. Legal work) in der englischen Legislatur vorwiegend beraten, sondern nur Gesetze, welche der Verwaltung, insbesondere der inneren Verwaltung dienen. Für das Legal work hat, von einigen Ausnahmen ganz abgesehen, das englische Parlament nicht mehr Zeit. Es muss die grosse Verwaltungsmaschine des Innern im laufenden erhalten. Das Legal work steht beinahe ganz still zu gunsten des Administrative work, der Administrativgesetzgebung, und was diese an Gesetzesarbeit verlangt, davon können wir uns auch auf dem Kontinente, insbesondere in Deutschland, annähernd eine Vorstellung machen, wenn wir nur die Fülle unserer „Novellen" zur Gewerbeordnung, zur Arbeiterschutzgesetzgebung ansehen. Diesen Novellen ist ja der sogenannte Amendementcharakter förmlich aufgeprägt und die häufigen Neuredaktionen der Gewerbeordnung sprechen deutlich hiefür. Umsomehr in England, wo man aus Aengstlichkeit gegen jede bureaukratische Verordnungsgewalt lieber selbst durch die Legislative die Details der Verwaltung vorschreibt, als dass man sie sich auf dem Wege der Verwaltungsordnung durch Beamte vorschreiben lässt. Daher kommt es, dass die englische Gesetzgebungsmaschine mit Arbeit überlastet ist (s. Quarterly Review 1901. The Paralysis of Parliament p. 601 ff.). Davon rührt auch der Amendementcharakter des englischen Gesetzes her, da man eben nicht alles auf einmal sagen kann, sondern nur neues von Jahr zu Jahr zu sagen hat.

III. Der andere Grund für diese Amendementnatur englischer Gesetze liegt in der Gesetzesmaschinerie selbst. Wenn ein Gesetz im Unterhause eingebracht wird, so sind gleich zu jeder Gesetzesbestimmung eine Unzahl von Amendements vorhanden.

1) „One of this presumptions is that the Legislature does not intend to make any alteration in the law beyond what is explicitly declares (11. Mod. 150. Par J. Trevor 3 Rep. 13 b)".

§ 21. Jeder Abgeordnete findet gleich die Verpflichtung, hier die Interessen seines Wahlkreises zur Geltung zu bringen. Vergebens wird ihm eingewendet, dass die Systematik des Gesetzes darunter leide, dass seine Amendements nicht zum behandelten Gegenstande des Gesetzes gehören: er will aber seinen Wählern dienlich sein. Dadurch wächst die Zahl der Amendements ins Unendliche und der Verfasser einer Regierungsvorlage, der Draftsman of bills der sog. Parliamentary counsel to the Treasury (über diesen unter parl. Regierung) hat Mühe, diesen Schwall von Amendements, insbesondere auch der angenommenen, in eine geordnete systematische Form zu bringen, mitunter ein ganz aussichtsloses Unternehmen. Treffend sagt hierüber der Minister Lowe 1875 vor dem Komitee des Unterhauses[1]): „Members get directions from their constituents to put in amendements: the constituents have not read the Bill, the Members are anxious to please their constituents and very often the Member in charge of the Bill is in despair". Dazu kommt noch, dass das englische Verfahren der Amendements, im Gegensatz zu dem kontinentalen, nicht davon ausgeht, das weitergehende Amendement zuerst zur Abstimmung zu bringen und dann das seinem Inhalt nach engere Amendement zu beschliessen, sondern rein formell und mechanisch werden die Worte der Gesetzesartikel geteilt, zuerst die ersten fünf oder sechs Worte („that they should stand part of the bill") und die dazu gehörigen Amendements beschlossen, dann die nächsten fünf oder sechs Worte in Verbindung mit den ersteren u. s. f. Dass ein solches Verfahren, abgesehen von dem grossen Zeitverlust (s. darüber Report a. a. O. Ev. 1751), nicht die Systematik des Gesetzes hebt, sondern eher bloss seinen Amendementscharakter stärkt, liegt auf der Hand.

Schliesslich ist auch nicht zu verwundern, dass unter diesen Verhältnissen jeder kleinste Gesetzesartikel nur ein Produkt des Kampfes zwischen der herrschenden Regierungspartei und der Opposition ist. Also im Effekt ein Kompromiss. Selbst der klügste Parlamentarier, der eine Bill durchsetzen will, kann nie von vorneherein wissen, wie viel er von seiner Bill durchbringt. Als praktischer Politiker nimmt er eben so viel, als eben durchzusetzen ist. So nimmt er mitunter ein Amendement an, heute, weil er ahnt, dass er es morgen gar nicht durchsetzt. „Carpe diem", d. i. „nimm' die ev. Majorität, die sich findet". Treffend sagt auch darüber Lowe (a. a. O. Ev. 1457): „he sees that if he does not get his Bill through that night he will not get it at all, and so he rather prefers to pass the Bill as it stands than lose it by delay". Freilich kann ein Minister, der von starker Partei getragen wird, schliesslich doch seinen Willen, d. i. das Prinzip der Bill durchbringen, aber der stärkste Minister weiss nur zu gut, dass die Details der Bill immer nur im „Kuhhandel" selbst gegen seine eigenen Parteigenossen durchzubringen sind. Dass dies gleichfalls die Systematik der Bill nicht fördert, liegt auch auf der Hand.

Aber noch mehr, wenn wir die beiden Mittel betrachten, die der die Bill einbringende Minister oder das Parlamentsmitglied gewöhnlich verwenden, um die Bill durchzusetzen. Sie verwenden zweideutige Ausdrücke, am allerwenigsten juristische termini technici, mit Vorliebe solche des Alltagslebens und überlassen es dann den Richtern in den Gerichtshöfen, sich den Kopf darüber zu zerbrechen, was sie gemeint haben. Dadurch legt erst die richterliche Entscheidung den wahren Sinn in das Gesetz und die Wertschätzung eines solchen so zweideutig abgefassten Statutes, dem so erst das Common law auf die Beine helfen soll, steigt in den Augen des Richters gerade nicht sonderlich.

Ein anderes Mittel, um der Parlamentskritik zu entgehen, ist die Verweisung

---

1) S. Report a. a. O. Ev. 1457, p. 107.

auf Sätze anderer früher durchgebrachter Gesetze (sog. Referential Legislation), welche § 21. die englischen Gesetze im Gegensatz zu den kontinentalen so schwer zu entziffern macht. So heisst es z. B., was unter Publikation im Sinne dieses Gesetzes zu verstehen ist, darüber siehe Sektion so und so viel der früheren Akte von 1875. Sieht man aber diese Sektion an, so findet man hier wieder einen Verweis auf eine noch frühere Akte und so fort[1]). Dies drückt der Mehrheit der englischen Gesetze ganz klassisch den Amendementscharakter auf. Den Ministern ist es aber doch immer nur um das Durchsetzen der Gesetzesbestimmung zu tun, also nur darum, dieses wahre Gottesurteil, das seine Bill durchzumachen hat, zu überstehen[2]).

IV. Der dritte bisher[3]) vollkommen übersehene Grund dieser Amendementnatur des englischen Gesetzes liegt in dem Fehlen jeder wissenschaftlichen Mitarbeit durch die Gelehrtenwelt. Jede wissenschaftliche Vorarbeit des Gesetzes durch die letztere, ein wissenschaftliches Recht als Rechtsquelle, fehlt in England vollkommen. Savigny hat gut reden (S. 48 System I.): „So wird dem Gesetz durch wissenschaftliche Verarbeitung die Beherrschung der Lebensverhältnisse erleichtert und gesichert". Nichts von alledem ist in England zu verspüren. Dass man die wenigen wissenschaftlichen Hobelspäne, die, wie wir oben sahen, bei der Gerichtspraxis abfallen, noch kein wissenschaftliches Recht nennen kann, ist klar. Wenn ein neues umfassendes Gesetz neu durchgebracht wird, so trifft es die englische Juristenwelt wie ein Schlag aus heiterem Himmel. Die Volksmeinung ist natürlich trefflich durch Zeitungen über den politischen und wirtschaftlichen Effekt des Gesetzes informiert, insbesondere inwiefern die Gesetzgebung gegenüber dem vorherigen Zustand ein Fortschritt ist. Aber von der Wirkung und Absicht der Details, insbesondere inwiefern die frühere Rechtstechnik durch die neuen Gesetze alteriert wird, hat niemand in England die leiseste Vorstellung, nicht einmal die Barristers und andere Juristen, noch weniger natürlich das Unterhaus, schon mehr das Oberhaus, in dem ja die bedeutendsten und höchsten Richter des Landes sitzen. Treffend äussert sich der Report on Statute law (Parl Papers 301 ex 1854) p. 71 darüber: „it would be obviously impossible, even if Parliament consisted exclusively of intelligent lawyers, zealously devoted to work of legislation, that any persons other than the individual preparers of the measures could by their own inquiries inform themselves of the extent of the law to be abrogated, restricted, confirmed, interpreted or modified by any one new law of considerable importance". Also selbst wenn — was nicht der Fall ist — das ganze Unterhaus aus den vorzüglichsten

---

1) Ein charakteristisches Beispiel für diese Art der Gesetzgebung gibt W. Anson in der Law Quarterly Review I (1885) p. 35: Er zeigt, wie die das neue Wahlrecht zum Parlament gewährende Representation of People Act 1884 (48 Vict. c. 3) mit 10 anderen Gesetzen gleichzeitig gelesen werden muss, um dem Bürger eine Vorstellung von seinem Wahlrecht zu geben. Er sagt: „To put the matter shortly some 9 or 10 Acts of Parliament are to be read into the Franchise Bill; of these some are wholly repealed as in the case of county occupation franchise of 1832; some clauses are repealed, but their terms are to be considered to survive (ein deutlicher Beleg für die mangelnde Rechtsterminologie und Begriffsbildung s. weiter unter III im Text), as in the case of the borough occupation franchise of 1832; some clauses have been repeated by previous Acts, and some are left in their entirety. — This farrago is to be read as one enactment so far as is consistent with law, grammar and common sense, and from it the citizen of the United kingdom is to extract with painful and laborious study the nature of his electoral rights." Man achte auf diese Selbstironisierung des Engländers!

2) Lowe a. a. O. Report 1875. Ev. 1456 sagt: „But when we criticise what is done, we ought to make great allowance for the ordeal which the bill have to go through".

3) So auch von C. Ilbert a. a. O.

§ 21. Juristen bestände, könnte man unmöglich bei dem durch keine Wissenschaft geordneten Rechtsmaterial wissen, was durch ein neues Gesetz abgeändert, aufgehoben oder aufrechterhalten wird. Denn die wissenschaftliche Vorarbeit zu jedem Gesetze, die unsere deutsche Rechtswissenschaft leistet, die wissenschaftliche Verarbeitung des durchgebrachten Gesetzes, die unsere Juristenwelt vornimmt ohne auf praktische Betätigung in Rechtsfällen zu warten, ist in England nicht vorhanden, und bleibt erst eine durch Common law, d. h. durch die Spruchpraxis der Richter zu realisierende Aufgabe.

Wenn wir von wissenschaftlicher Verarbeitung des Rechtsstoffes, der in England fehlt, sprechen, so meinen wir insbesondere drei Dinge, die uns Ihering als grundlegend eingeschärft hat: Konzentration, Analyse und Konstruktion des Rechts- und Gesetzesstoffes[1]).

Wenn wir unter Konzentration „die Zusammendrängung des äusseren Volumens einer Masse Rechtsstoff, die das positive Recht für irgend ein bestimmtes Rechtsverhältnis produziert hat", verstehen, wodurch ein Gesetz mittelst eines einzigen Prinzips reguliert wird, so haben wir im englischen Gesetze, eben weil keine juristische Verarbeitung des Rechtsstoffes besteht, es mit einer kasuistischen Gestaltung[2]) des Gesetzes zu tun. Wie soll es denn anders möglich sein, bei diesem Schwall von Amendements zu Gesetzen, der, wie wir gesehen haben, im englischen Parlament vorkommt, und wobei viele der Amendements, wie selbst der treffliche Thomas Erskine May zugesteht, „clearly beyond the scope of the bill" sind?! (Rep. 1875 a. a. O. Ev. 159 p. 12) —

Wenn wir sodann die Verarbeitung des englischen Rechtsstoffes unter dem Gesichtspunkt der juristischen Analyse, d. i. nämlich nach Ihering die „Zersetzung des Stoffes" oder „die Reduktion desselben auf einfache Grundbestandteile" betrachten, so finden wir gerade das Gegenteil davon; in jedem Gesetz nämlich ist die lokale Zersplitterung des Rechtsstoffs durch das ganze hindurch vorherrschend. Ihering nennt eine solche Methode gesetzlicher Regulierung „eine lokalisierende". Dies passt vollständig auf die Anfertigung englischer Gesetze. Und deutet nicht gerade die häufige Verwendung und Bezugnahme auf früher schon durchgebrachte Gesetze und allgemeine Rechtstatbestände, denen wir in englischen Gesetzen so häufig begegnen, diese sog. Referential Legislation, gerade darauf hin, dass solche Verarbeitung des Rechtsstoffes durch die Wissenschaft fehlt? Eine Hierarchie von Rechtssätzen wie sie z. B. Zitelmann als den Grundtypus[3]) unserer Gesetzgebung nachweist, ist dem englischen Recht vollkommen fern. Alles dies ist durch jene „Referential Legislation" ersetzt. Statt dass die Wissenschaft des Rechts diese Hierarchie von Rechtssätzen schafft, wird hier in England in unvollkommener Weise durch das momentane Gesetzgebungswerk die Frage in unvollkommener Weise gelöst, und gerade so, wie wissenschaftliche Hobelspäne mitunter von den Gerichtshöfen in aktuellen Rechtsstreitigkeiten abfallen, so fallen auch hier solche allgemeine Klauseln im momentanen Gesetzgebungswerke ab, auf die man dann immer wieder zurückkommt („by Referential Legislation") und die man, wenn sich eine ganze Menge derselben über einen Gegenstand angehäuft hat, in einer sog. „Clauses act" zusammenfasst. So sind z. B.

1) Ihering, Geist des röm. Rechts II, 2. Abtlg., p. 39—42, cit. nach der Ausgabe von 1858.

2) Auf diese weist auch Boutmy, Essai d'une Psychologie politique du peuple Anglais 1901, p. 245 f., allerdings ohne jede weitere Begründung.

3) Zitelmann in seiner Bonner Rektoratsrede 1902, betitelt: Zum Grenzstreit zwischen Reichs- und Landesrecht S. 20 ff.

die allgemeinen Grundsätze der Expropriation, welche in vielen einzelnen Private Acts § 21. zerstreut waren, und auf die immer wieder Bezug genommen zu werden pflegte, in der sog. „Land Clauses Act“ zusammengefasst worden. Dass dies die bei uns herrschende, durch die Rechtswissenschaft geschaffene prinzipielle Hierarchie der Rechtssätze, die bald einen allgemeineren, bald einen mehr speziellen Rechtstatbestand regeln, nicht ersetzen kann und nicht ersetzt, wird von den Engländern selbst zugegeben werden.

Nicht minder fehlt dem englischen Recht die sog. juristische Konstruktion, das ist nach Ihering (a. a. O.) die Verarbeitung des vorhandenen Rechtsbegriffs mit Rücksicht auf die neuaufgekommenen Lebensverhältnisse. Was bei uns die Rechtswissenschaft besorgt, das wird in England gelegentlich von den Praktikern und den Gerichtshöfen vorgenommen, aber da muss man erst warten, bis der Rechtsfall kommt. Mitunter kommt er gar nicht. Daher das Festhalten an einer alten dem Normannisch-Französischen angehörigen Rechtsterminologie. Daher aber auch die natürliche Verachtung, mit der die Legislatur juristische termini technici behandelt und ihr Verlangen, die Gesetze in der landläufigen modernen auch dem Parlamente verständlichen Sprache einzubringen. Mögen sich dann die Juristen den Kopf darüber zerbrechen, wie diese moderne Terminologie mit der alten Rechtsterminologie zu vereinigen ist! Zwar sollen hier, wie wir bald hören werden, sog. „Rules“ oder Interpretation acts, welche die terminologischen Interpretationsregeln sind und in Gesetzesform ergehen, aushelfen. Aber wie wenig dies zu nützen scheint, geht daraus hervor, dass die Minister, die im Unterhause die Vertretung der Bill haben, nicht selten gerade eine zweideutige Terminologie verwenden, um der parlamentarischen Kritik zu entgehen.

Die juristische Konstruktion besorgt bei uns die Rechtswissenschaft: diese Hilfe fehlt den englischen Gesetzgebern. Wenn man den „Beruf einer Zeit zur Gesetzgebung“ mit Savigny und dem alten Bacon[1]) (dem Savigny in seinen Gedanken hierüber sich angeschlossen hat), darin erblicken wollte, dass eine gehörige Vorarbeit durch die Wissenschaft absolutes Erfordernis jeder Gesetzgebung ist, dann müsste man den Engländern überhaupt jeden Beruf zur Gesetzgebung absprechen und in der Tat: der hervorragende Parlamentarier Lowe hat es auch mit seinem als Motto von uns an die Spitze des Paragraphen gestellten Satze getan.

Dass also das englische Recht vom Amendementsprinzip, der Kontinent vom Kodifikationsprinzip beherrscht wird, ist dargetan. Und Bacon, der den Engländern mehr Rechtswissenschaft anempfohlen, hat wieder diese beiden Kontraste klar herausgefunden und mit den Worten, die geradezu prophetisch für die Zukunft des englischen Rechts klingen, zum Ausdrucke gebracht (s. Aphorism 54): „There are two ways in use of making a new Statute. The one confirms and strengthens former statutes on the same subject, and then makes a few additions and alterations (d. i. das Amendementsprinzip!). The other repeals and cancels all former enactments and substitutes an entirely new and uniform law (s. Kodifikationsprinzip!). The last

1) Aphorism 64 (Works ed. Spedding vol. V, p. 101): „It were desirable that this instauration (= Codification) undertaken of the laws should be undertaken in such times as are superior in learning and experience to those more ancient times whose works and acts they revise. But the reverse of this happened in the work of Justinian. For it is an unfortunate circumstance, when by the taste and judgement of a less wise and learned generation the works of the ancients are mutilated and reconstructed“. Dies ist im wesentlichen ganz der Grundgedanke der Schrift von Savigny „Vom Berufe unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1814, worin übrigens Bacon des öfteren citiert wird, wenngleich nicht die oben angeführte Stelle.

§ 21. method is the best. For by the former the enactments become confused and complicated (siehe englische Gesetzgebung!) and though indeed the immediate object is effected, yet the body of the laws is in the meantime corrupted. But in the latter though greater care is required in deliberating the law itself, and former acts must be carefally searched and canvassed before it pass, yet its is the best course for securing harmony in times to come".

§ 22.

Die Technik der Gesetzgebung[1]).

I. Publikation, Promulgation und Authentikation der Gesetze.

1. Im Mittelalter herrschte in England das sog. materielle Publikationsprinzip d. h. Gesetze wurden erst rechtsverbindlich, wenn sie von der Chancery an die Reichsgerichte in Westminster zur Eintragung, in die einzelnen Grafschaften und Gemeinden zur Verkündigung gesandt und hier in der Weise verkündigt wurden, wie es der Sheriff für angemessen fand (s. oben das Zitat aus der Gesta Abbatum St. Albani I. 402).

Wir haben schon oben ausgeführt, wie die Statutenrolle nur zu dem Zwecke eingeführt wurde, um einen gehörigen Publikationsapparat zu ermöglichen. Das Statute wurde am Schlusse jedes Parlaments in der Chancery von den Richtern angefertigt. Als Material lag hiefür vor, die sog. Parliament Roll, eine Aufzeichnung der Vorgänge im Parlament, insbesondere der Petitionen und der königlichen Antworten in schön geschnörkelten Buchstaben auf Pergament (was man ingrossment aus dem spätlat. ingrossari nannte). Diese engrossed Parliament Roll lag nun den Richtern in der Chancery vor. Sie verfertigten aus ihr, welche die Petition und die königliche Antwort „le roi le veult" enthielt[2]), das Statut. Mitunter nahm dies gleich auf mehrere Petitionen und Antworten Rücksicht, so dass in einem Statut die verschiedensten Gegenstände behandelt wurden. Ein solches, wie wir es z. B. im zweiten Regierungsjahr Heinrichs IV. finden[3]), zerfiel dann in mehrere Artikel oder capita (chapter). Deshalb wird bis heute noch jedes Statut als eigenes Chapter bezeichnet.

War das Statut festgestellt, dann wurde es dem Könige zur Approbation vorgelegt, nur noch meist mit der königlichen Schlussklausel „observari volumus" versehen (Introduction a. a. O. p. 35, Note 5) und auf die Statutenrolle gesetzt (inrolliert im Gegensatz zur Ingrossation der Parliament Roll!). Hierauf wur-

1) Die landläufigen Systeme des engl. Staatsrechts, darunter auch Anson, schweigen sich gründlich über diese Frage aus. Siehe zum folgenden ausser der Introduction to the Statutes at large a. a. O. noch C. Ilbert, a. a. O. p. 105 und passim.

2) War die Antwort des Königs ‚le roi s'avisera', d. h. der König verweigert die Sanktion des Gesetzes, dann kam die Parliament Roll natürlich nicht in die Chancery zum Enrollment. S. Introduction a. a. O. p. LXXII.

3) Da heisst es Statutes at large vol. II, p. 120: Statutum de anno secundo H. IV. und darauf folgen in Form von 24 Chapters oder Artikeln verschiedene Gesetze und Bestimmungen, die nur durch ‚premierement', ‚Item', ‚Item ordeignez est et establiz' geschieden sind. Aus dieser älteren Uebung erklärt sich auch, weshalb heute noch jedes Gesetz chapter heisst, z. B. 1 Ed. II. chapter 5 ... Im 4. Reg.-J. H. IV. heisst es nur Statuta de anno quarto, und so kommt neben chapter die andere Bezeichnung für Gesetz „statute" auf. — Wie mehrere Gesetze, Chapter, in einem Statutum, so kommen mehrere Statutes auf eine Statutenrolle. Die älteste Statutenrolle stammt aus dem Jahre 1278. Alle Gesetze von da ab bis zum Jahre 1468 (8 Ed. IV.), also Gesetze eines Zeitraums von beinahe 200 Jahren! sind auf bloss 6 Statutenrollen verzeichnet. 3 Rollen davon umfassen alle Gesetze Heinrichs IV. und Heinrichs V. S. Introduction p. XXXIV.

den Kopien des Statuts an die Grafschaften mittelst „writ de statutis legendis et proclamandis" gesandt. Hier in der Grafschaft berief der Sheriff eine Grafschaftsversammlung ein, liess in derselben den Gesetzestext verlesen, veranlasste dessen Verlesung in den einzelnen Grafschaftsdistrikten und sorgte dafür, dass Abschriften des Textes sowohl den Unterbeamten als auch dem Vorstand einer Grafschaftsstadt, Mayor, mitgeteilt, sowie 2—4 Rittern eingehändigt wurden. Deshalb hiess es im königlichen Schreiben von diesen Gesetzeskopien: „quatuor vel duobus militibus de fideliorlbus et discretioribus militibus comitatus predictl de assensu totius communitatis tradi faciatis", damit sowohl der König als auch die Grafschaft dadurch sich gebunden erachten („ad securitatem nostram et dictae communitatis custodiendam"). Die Rechtsverbindlichkeit für das Volk erlangte dieses Gesetz erst durch die pünktliche Befolgung aller anbefohlenen Publikationshandlungen, denn es heisst in jenem Schreiben und Auftrag an den Sheriff: „Et ita vos habeatis in hoc mandato nostro exequendo ne nobis seu aliis, per vos vel vestros, seu vobis per defectum vestrum vel vestrorum imputari possit vel debeat, quod ea quae in dictis provisionibus et statutis continentur vel eorum aliqua in balliva vestra minus plene observentur". Diese von obigem Sendschreiben begleiteten Kopien des Statuts des Königs hiessen später Exemplifications, der Vorgang der Versendung selbst wie er auch noch heute in verkümmerter Gestalt und ohne die früher rechtliche Bedeutung vorkommt, Promulgation.

2. Am Ausgange des Mittelalters und in der Neuzeit hat sich die Stellung des Parlaments zum Könige geändert. Unter den Lancasterkönigen und denen aus dem Hause York ist das Parlament ein dem Könige ebenbürtiger Faktor der Gesetzgebung geworden, wie wir es aus jenem Urteilsspruch in der Zeit Heinrichs VII. erfahren (s. oben). Da wird denn behauptet, dass nicht des Königs Sanktion allein (die Exemplifikation oder das Writ an die Sheriffs) die Gesetzeskraft bewirke, sondern der Willensschluss des Parlaments und des Königs. Wie selbst sich ein so eigenwilliger Monarch wie Heinrich VIII. dieser Auffassung nicht entziehen konnte, geht daraus hervor, dass er, wenn er von einem Gesetze nicht wusste, ob er davon Gebrauch machen könnte, sich nicht etwa Gesetzesvorschläge, also Feststellungen des „Gesetzesinhalts" in beliebiger Zahl durch das Parlament aufstellen liess, um auf sie nach Belieben zurückzukommen und ihnen, wenn es ihm gut schien, die Sanktion zu erteilen, sondern feierlich dem Gesetze zustimmte und sich nur die Ermächtigung in demselben Gesetze vorbehielt, es ev. allein ganz zu annullieren[1]). Hätte der König aber die Möglichkeit gehabt, durch seine Sanktion allein dem durch das Parlament festgestellen „Gesetzesinhalt" nachträglich, wenn es ihm beliebte, die Sanktion zu erteilen, dann hätte er eben einer solchen Ermächtigung nicht bedurft. Gerade dies zeigt genügend, wie der Sanktionsbegriff im kontinentalen Sinne[2]) in England selbst vor der Zeit von 1707 (wo die letzte Verweigerung königlicher Zustimmung erfolgte) nicht die geringste Berechtigung hat. Ja! Im Mittelalter da war es der König, der mittelst seiner Publikationsklausel „Observari volumus", dem „Writ de statutis legendis et proclamandis" den Gesetzesbefehl erteilte. Da hatte er noch die Gesetzessanktion in unserem deutschen Sinne. Seit der Neuzeit hatte er sie nicht mehr, nicht einmal unter Heinrich VIII.

War aus dem Parlament demnach ein ähnlich berechtigter Partner des Königs in der Gesetzgebung geworden, so reflektierte dies in ganz bedeutsamer Weise auf die ganze Publikationsmaschinerie. Diese ging, um es gleich festzustellen, gewisser-

1) S. Text eines solchen Gesetzes, Introduction a. a. O. p. 86.

2) S. über denselben vor allem Laband, deutsches Staatsrecht I. 513 ff.

§ 22. massen in die Verwaltung und Regie des Parlaments über; da es auf den königlichen Sanktionswillen nicht mehr ankam, wird jetzt durch Rechtsfiktion festgestellt, eine solche Publikation, durch „Writ", um die Rechtsverbindlichkeit des Gesetzes herbeizuführen, sei überhaupt überflüssig, da jeder Engländer im Parlament vertreten sei, und daher dem Inhalt des Gesetzes zugestimmt habe (s. Thomas Smith, De Republica Anglorum u. 1577 book II. ch. II). Daher schwindet die Publikation aus dem Rahmen des englischen Staatsrechts seit dieser Zeit[1]). Es verschwindet auch seit 4. Heinrich VII. die Statutenrolle, da sie ihre alte Funktion, dem königlichen Sanktions- und Publikationswillen zu dienen, nicht mehr erfüllt. Es verbleibt allerdings die Versendung der — nunmehr seit Aufkommen der Buchdruckerkunst[2]) — gedruckten Akte an die Grafschafts- und Kommunalverbände insbesondere Städte, bis auf den heutigen Tag (Promulgation), nach einer vom Parlament festgestellten Liste[3]), aber diese Promulgation hat keine wie immer geartete juristische Bedeutung, insbesondere nicht die frühere, dass die Rechtsverbindlichkeit des Gesetzes damit anhebt. Diese Rechtsverbindlichkeit begann, vor dem Gesetze 33 Geo III c. 13, mit dem Beginne der Session, in welcher das Gesetz durchgebracht war, heute (seit jenem Gesetze Geo III!) mit dem Tage, an welchem das Gesetz die königliche Zustimmung erhalten.

Der Royal Assent, die königliche Zustimmung, erfolgt in der Formel „le Roy le veult"[4]), welche der Clerk des Parlaments im Oberhause auf die Bill schreibt, nachdem der Titel der Bill verlesen worden und der König seine Zustimmung durch Nicken mit dem Kopfe bezeichnet hat.

Seit dem Gesetz 33 Heinrich VIII c. 21 kann der König seine Zustimmung zu Bills, die beide Häuser passiert haben, auch mittelst „Kommission" erteilen. Die Kommission oder der Amtsauftrag hierzu erfolgt an drei oder mehr Kommissäre, darunter auch den Lord Kanzler. Sie ist unter dem grossen Siegel ausgefertigt und von dem Könige eigenhändig unterschrieben.

Die Autentizitätserklärung eines Gesetzes, englisch „Authentication", war im Mittelalter, da die Statutenrolle und die königliche Sanktion des Gesetzes das Wesen des letzteren ausmachten, selbstverständlich ganz in Händen der Masters (Richter) in der Chancery. Authentisches Gesetz war, was in die Statutenrolle mit dem „Observari volumus" des Königs von dem Master der Chancery eingetragen war. Als zu Ende des Mittelalters und zu Beginn der Neuzeit sich die Stellnng des Parlaments zum Könige verschob, das Parlament aus einem untergeordneten ein gleichgeordneter Partner der Gesetzgebung wurde, als die Statutenrolle verfiel und mit dem vierten Regierungsjahr Heinrichs VII. ganz aufhörte, da geriet nicht bloss die Publikation,

1) S. auch Laband, deutsches Staatsrecht V. (3. Aufl.). Unrichtig ist aber seine Behauptung, dass die Ausfertigung von Gesetzen in England der Krone zustehe.

2) S. Ilbert, a. a. O. p. 48.

3) Die vom Jahre 1801 wurde für England 1883, für Schottland 1884 einer Revision unterzogen. S. Report of the C. of the H. of C. appointed to consider the List of 1801 for the Promulgation of the Statutes C. P. 1883, Nr. 3648 und ein Report gleichen Titels für Schottland C. P. 1884, Nr. 4197.

4) S. darüber May a. a. O. p. 483 ff. Wenn die Krone ihre Zustimmung verweigert: „Le Roi s'avisera". Bei Private Bills: Zustimmung: ‚Soit faict comme il est desire'. Bei Appropriationsakten: „Le roi remercie ses bon sujets, accepte leur benevolence et aussi le veult". Bei Gnadenakten oder Amnestieakten, die von der Krone ausgehen, gibt es überhaupt nichts, was den Schein einer „Sanktion" in unserm Sinne hervorbrächte. Da erteilen denn die Commons und Lords der vom Könige eingebrachten Gesetzesvorlage ihre Zustimmung mit folgenden Worten: „Les prelats, seigneurs et communes en ce present parlement assemblées au nom de touts vos autres sujets remercient tres humblement votre majesté et prient à Dieu vous donner en santé bonne vie et longue".

sondern auch diese „Authentication“ in die Hände des Parlaments. Der Clerk des Parlaments im Oberhause ingrossierte nach der letzten Lesung die Bill mit den Amendements, d. h. er malte mit vielen Schnörkeln und altmodischen Buchstaben den Gesetzesinhalt auf Pergament hin, schrieb ihn von der Originalbill, auf welcher die königliche Zustimmung erteilt war, ab und fügte auf dem Pergament zu: „Concordatum cum originall, X. Y., Clerk of the Parliament“ (s. Introduction a. a. O. p. 67). Dieses Ingrossment kam als Parliament Roll or „Act of Parliament enrolled“, in die Chancery und wurde hier in der „Chapel of the Rolls“ aufbewahrt. Mit der Deposition in der Chancery, was „Inrollment in the Chancery“ hiess, erlangte die Urkunde von da ab vollständigste Authentizität, oder, wie der Richter Lord Holt im 14. Regierungsjahr Jakob I. sagte (Introduction a. a. O. p. 36): „General Acts are always inrolled by the Clerk of Parliament and delivered over in to Chancery, which Inrollment in the Chancery makes them the Original Record“. So wird der Vorgang der Authentikation schon im 33. Regierungsjahr Heinrichs VI. (Introduction a. oben a. O.), so schliesslich 1843 in einem Report des Hauses der Gemeinen[1]) geschildert. Seit 1849 ist durch blossen Beschluss der beiden Häuser nunmehr das alte Ingrossment auf Pergament (ein ehemals sehr kostspieliger Vorgang, weil die Gebühren an den Clerk so gross waren), ersetzt worden durch den Druck (s. May a. a. O. p. 471).

Der heutige Modus der Authentikation stellt sich, wie folgt dar:

Wenn eine Bill beide Häuser passiert hat, so sendet der königliche Drucker zwei Kopien derselben, die auf Pergament gedruckt sind, an beide Häuser des Parlaments. Nachdem dieser Pergamentdruck eingehender Prüfung unterzogen worden, setzt der Clerk des Parlaments, der, wie wir wissen, auch Clerk der Lords ist, seine Unterschrift auf beide Kopien. Dies gilt als Bescheinigung darüber, dass der Inhalt der Parlamentsdrucke übereinstimmend sei mit dem Inhalt der Bill, wie er von beiden Häusern übereinstimmend angenommen worden ist. Hierauf wird erst der Royal assent, wenn erteilt, vom Clerk des Parlaments auf die erste Seite der Pergamentdrucke hingemalt: „le Roy le veult“.

So ist durch die Unterschrift des Clerks die Authentikation der Gesetzesurkunde, durch den Vermerk des Royal assent die Rechtsverbindlichkeit des Gesetzes pro urbe et orbi vollzogen.

Interessant ist es hier festzustellen, dass das englische Recht wohl eine authentische Festsetzung des Gesetzestextes, nicht aber ein Publikations- und Authentikationsmonopol durch ein Gesetzblatt kennt wie der Kontinent[2]).

Die oben genannten Pergamentdrucke werden das eine im Staatsarchiv (Record office), das andere im Victorian Tower des Parlamentsgebäudes deponiert.

II. Das englische Statutenbuch, die offizielle Gesetzessammlung. Bis zum Jahre 1800 gab es in England keine solche. Seit dem Aufkommen der Buchdruckerei waren wohl Sammlungen in Druck gelegter Gesetze vorhanden, aber das waren nur Privatunternehmungen. Unter diesen erfreuten sich besonderen Ansehens: die des Serjeant Hawkins (1734—35) und die des Mr. Ruffhead (1762—64).

Im Jahre 1800 wurde nun auf Vorschlag eines Unterhauskomitees beschlossen, die Krone zur Einrichtung einer Rekord-Kommission aufzufordern. Diese Kommission, die tatsächlich in der Folge von der Krone bestellt wurde, gab unter anderen Urkun-

1) Report of the S. C. of the H./C. on the Schoolmaster Widows Fund (Scotland) Bill 1843, Nr. 419.

2) Dass der Kontinent dies unter dem Einflusse französischer Lehren zu einem Bestandteil der heutigen konstitutionellen Doktrin fortentwickelt hat, ist von Josef Lukas a. a. O. 77 ff. und 133 ff. in abschliessender Weise klargelegt worden.

§ 22. denwerken auch eine vollständige Textausgabe der von der Magna Charta bis zum letzten Regierungsjahre der Königin Anna (1713) erlassenen Gesetze heraus. Das Editionswerk, in 9 Foliobänden, begann 1810 und wurde 1822 vollendet.

In der Mitte des 19. Jahrhunderts ergab sich aber die Notwendigkeit, eine offizielle Sammlung der wirklich noch geltenden Gesetze vorzunehmen. Ein eigenes Statute law committee beschäftigte sich damit. Das Resultat war die erste revidierte offizielle Gesetzessammlung in 18 Quartbänden, die in den Jahren 1870—78 erfolgte. Eine zweite Ausgabe der revidierten Statutes, in 16 Oktavbänden begann 1886 und ward 1901 vollendet.

Alljährlich erscheint als Ergänzung hiezu eine chronologische Tafel und ein Realindex unter Leitung des Statute law committee, die alle eingetretenen Veränderungen im Rechtsbestand (Abrogation oder Abänderung von Gesetzen) aufweisen. Seit 1887 erscheint auch alljährlich eine offizielle Ausgabe der in jedem Jahre ergangenen Gesetze. Diese offizielle Gesetzsammlung der Public general acts wird vom Stationary office, der königl. Druckerei (wohl zu unterscheiden von dem king's printer, der nur Privatunternehmer ist!), einer öffentlichen Behörde, welche 1786 eingerichtet worden ist, gedruckt.

Seit 1882 besitzen die vom Stationary office ausgehenden Drucksachen dieselben Beweisprivilegien wie die des king's printer. Die Kosten des office, das einen eigenen Kontrolleur an der Spitze hat, der dem Schatzamt dienstlich untersteht, werden teils aus dem Erlös der Drucksachen, teils aus den jährlichen Parlamentsbewilligungen bestritten.

Aber ein Gesetzblatt mit Publikationsmonopol, wie auf dem Kontinente, gibt es in England bis heute nicht. D. h. es gibt in England kein Blatt, das ausschliesslich den authentischen Gesetzestext mitzuteilen befugt wäre. Wie wenig hier überhaupt auf die Authentizität des Gesetzestextes durch Drucklegung Gewicht gelegt wird, geht daraus hervor, dass bis zum Jahre 1882 die verschiedensten Druckereien an der Feststellung des Gesetztextes beteiligt waren. So wurden z. B. die zur Versendung an die Zivilbehörden (Promulgation) verwendeten Oktavausgaben der Gesetze von dem Stationary office, die die Authentikation des Clerk of Parliament enthaltenden Pergamentdrucke, die sog. vellum prints, vom king's printer, der kontraktlich von den beiden Häusern dazu verhalten war, gedruckt.

Aber selbst heute, wo von dem Stationary office alle Gesetzestexte — ausgenommen die vellum prints — gedruckt werden, kommt ihnen dennoch nicht jene ausschliessliche Authentizität zu, wie auf dem Kontinente den Gesetzesblättern. Das Gesetzesblatt ist nicht ausschliessliche Erkenntnisquelle des Gesetzesinhalts, sondern der Richter kann auf die Ausfertigungsurkunde, insbesondere auf die, welche im Victorian tower deponiert ist, zurückgehen, auf die vellum prints. Doch kommen diesem Prinzip zwei Beweisregeln zu Hilfe:

1) die eine lautet: Gegen eine Public general act, oder eine ihr gleichgehaltene Akte ist ein Anzweifeln ihrer Existenz durch Einwendung des „nul tiel record“ ausgeschlossen. Es ist dies die Umschreibung des römischen Rechtssatzes: jura novit curia.

2) Gegen Private Acts ist eine solche Einwendung im Prinzipe zulässig. Da setzt aber die zweite Beweisregel ein, die lautet, dass die vom King's printer oder dem Stationary office ausgefertigten Gesetzesdrucke vor dem Richter „prima facie evidence“ bilden, d. h. es spricht immer die Vermutung für ihre Echtheit und die Echtheit ihres Inhalts.

Ein Zurückgehen auf die Originalurkunde wird sich in England daher nur in

folgenden Fällen ergeben: § 22.

1) Bei Private Acts, wenn jene erste Vermutung für die Echtheit durch die Gegenpartei derart entkräftet wird, dass sich der Richter dennoch entschliesst, auf die Originalurkunde der Akte zurückzugehen. Kopien der Akt mit der Unterschrift des Clerk of Parliament sind dann zu beizubringen.

2) Bei Public acts oder den ihnen gleichgehaltenen wird zwar ein Parteiantrag, dass auf die Originalurkunde zurückgegangen würde, nicht zugelassen. Der Richter kann aber selbst im Zweifel ex officio auf jene zurückgehen. Er wird aber, wie die englischen Juristen sagen (Hardcastle, p. 45), niemals die Originalurkunde auf den Inhalt des Gesetzestextes prüfen dürfen, denn es wird ja vorausgesetzt, dass er ihn kenne, er wird auch nicht prüfen dürfen, ob das Gesetz verfassungsmässig zustande gekommen. Nur daraufhin kann er die Prüfung vornehmen, ob die Originalurkunde das verfassungsmässige Zustandekommen des Gesetzes anthentisch bezeugt. Daher wird er auf die Parlamentsverhandlungen nicht zurückgreifen können. So wird, allerdings unvollkommen, durch zwei Beweisregeln ähnlicher Effekt herbeigeführt, wie auf dem Kontinente durch ein offizielles Gesetzblatt.

III. Die eigentümliche Natur des englischen Gesetzes, Amendement zum Common law zu sein, sowie das Fehlen jeder juristischen Vorarbeit zur Unterstützung der Gesetzgebung hat hier zur Einrichtung eines technischen Apparats geführt, den wir auf dem Kontinente nicht kennen. Davon haben wir schon oben die Funktion des Realindex und der chronologischen Tafel zu den Statutes sowie die „Referential legislation“ und die „clauses acts“ näher kennen gelernt. Die Funktion des Redakteurs der Gesetze (parliamentary draftsman) wird noch weiter unten uns beschäftigen. Hier seien nur zwei technische Hilfsmittel genannt, die als Ersatz der wissenschaftlichen Mitarbeit fungieren: die Statute law revision acts und die Interpretation acts, die von Zeit zu Zeit ergehen.

1) Die Statute law revision acts. Sie haben das zu tun, was man am besten Reinigen des Augiasstalls in der englischen Gesetzgebung nennen möchte. Die zahlreichen Abänderungen und Modifikationen, die Aufhebung von Gesetzen sollen genau und übersichtlich dargestellt werden. Ausgeschieden werden durch solche Revision aus der Masse der englischen Gesetzgebung:

a) alle sog. Expired acts, d. h. diejenigen, welche von vornhereln auf einen bestimmten Zeitraum berechnet waren und nicht durch eine Kontlnuationsakte weitererhalten werden. Solche Akte müssen nach einer Standing Order 45 des Unterhauses die betreffende Klausel, wann sie erlöschen, enthalten (May p. 473),

b) die sog. Spent acts, d. h. diejenigen, welche ihren Zweck bereits erfüllt haben und nun als toter Gesetzesbuchstabe dastehen,

c) die sog. Repealed acts, d. h. diejenigen, welche durch andere Gesetze aufgehoben worden sind,

d) die Superseded acts, d. h. diejenigen, deren gesetzgeberischer Effekt durch spätere Akte bereits erreicht ist,

e) obsolete Acte, welche dies durch veränderte Verhältnisse geworden,

f) überflüssige Acte, wo eine gesetzliche Regelung für die früheren Lebens- und Zeitverhältnisse nötig war, nun aber überflüssig ist.

Solche Revisionsgesetze kommen nun in der Weise zustande, dass der Gesetzesantrag einem gemeinsamen Komitee beider Häuser zugewiesen wird und eine Kolumne enthält, welche bei jedem der auszuscheidenden resp. zu revidierenden Gesetze die hiefür massgebenden Umstände anführt. Diese Kolumne wird aber nicht Bestandteil des Gesetzes. Festzuhalten, weil durch Rechtsspruch festgestelt, ist, dass eine durch Revisionsakte

§ 22. vorgenommene Beschneidung eines Gesetzes die übrigbleibenden Bestandteile desselben in ihrem Zusammenhange **nicht alteriert**, was eben als der deutlichste Beleg für die Amendementnatur jedes englischen Gesetzes gelten kann.

Trotzdem das Revisionswerk mit grosser Sorgfalt betrieben wird, kommt es doch mitunter vor, dass das unrechte Gesetz revidiert, d. h. aufgehoben wird (z. B. 51/52 Vict. c. 57 durch 60/61 Vict. c. 24, s. 7).

2. **Die Interpretationsakte.** Solche ergingen 1850 als sog. Lord Brougham's Acte (13/14 Vict. c. 21) und 1889 die sog. Interpretationsact (52/53 Vict. c. 63). Sie sind dem kontinentalen Betrachter ebenso befremdend, wie die Tatsache, dass beinahe vor jedem grösseren Gesetze auf 5—6 Seiten und darüber nur Interpretationen von Gesetzesausdrücken zu finden sind. Da heisst's dann: „Monat im Sinne dieses Gesetzes heisst....", „Grund und Boden" im Sinne des Gesetzes heisst....", „Person im Sinne des Gesetzes heisst ...." etc. Nach grösseren Zeitperioden werden diese in vielen Einzelakten zerstreuten Interpretationsklauseln in einer Akte zusammengefasst und bilden dann die sog. Interpretationsakte. **Da eine mitarbeitende Rechtswissenschaft fehlt, um die in bestem Flusse befindlichen Begriffe zu konstruieren, so soll die begriffliche Fortbildung des Rechts durch diese Interpretationsakte suppliert werden.**

Sie sind ein Seitenstück zu den früher von uns skizzierten „clauses acts". Wie diese allgemeine Rechtssätze enthalten, die sich für Expropriation, Behördenorganisation u. a. m. im Laufe der Zeit ergeben haben, also technisch gesprochen das leisten, was wir die juristische Analyse mit **Ihering** nennen möchten, so versehen die Interpretations-Akte die Rolle der auf dem Kontinente bekannten und viel geschmähten aber darum, wie das englische Beispiel lehrt, nicht minder notwendigen Konstruktion von Rechtsbegriffen. Wer diese auf dem Kontinent verlacht, der vergegenwärtige sich nur, ob das englische Vorbild mit seinem umständlichen Apparat den besseren Teil erwählt [1]).

IV. Zitiert werden englische Gesetze nach dem Regierungsjahre des Königs und in der Reihenfolge, in der sie ergangen sind. So heisst z. B. „2 Edw. VII. c. 2" dasjenige Gesetz, welches im 2. Regierungsjahre Eduards VII. ergangen ist und zwar als zweites. Das „c." bedeutet chapter oder caput und ist eine Reminiscenz aus der Zeit des Mittelalters, wo am Schlusse einer Session die verschiedensten Gesetze als capitula zu einem ‚Statutum' zusammengefasst waren. Seit der Stort Titles Act 1896 (59 and 60 Vict. c. 14) erhalten alle seit der Union mit Schottland ergangenen und alle künftigen Gesetze einen kurzen Titel, wodurch sie kenntlich werden. Wird eine künftige Akt mit diesem „Short Title" versehen, so hat dies die wichtige Bedeutung, dass sie mit den früheren **gleichnamigen als eine Einheit konstruiert** wird. Allerdings kann dieser ‚Short Title' manchmal auch kurios lang ausfallen, z. B.: „The Fisheries (Oyster, Crab and Lobster) Act (1877) Amendment Act 1884" (**Ilbert** a. a. O. p. 273). **Jedenfalls versieht auch der ‚Short Title' ähnlich**

1) Wie sehr diese Interpretationsakte nur der Begriffsformulierung dienen, wie wenig sie aber mitunter selbst Einfluss auf das positive Recht haben, geht darans hervor, dass trotzdem in der Interpretationsakte von 1850 (Lord Brougham's Act) in s IV. gesagt ward, „that in all Acts words importing the masculine gender shall be deemed and taken to include females ...", dennoch bei Interpretation der Reformakte von 1867 diese keineswegs so ausgelegt wurde, dass die Frauen unter s. 3 dieser Acte mit wahlberechtigt erscheinen (s. **Anson** I, p. 118). So souverain geht der engl. Richter über Gesetzestexte hinweg, insbes. über Interpretationsakte, wenn sie ihm Normen aufzuzwingen suchen, die mit dem bestehenden Common Law nicht harmonieren.

wie die anderen, hier betrachteten, gesetztechnischen Institutionen das, was auf dem Kontinente insbesondere bei uns von der Rechtswissenschaft geleistet wird. § 22.

Die Stellung des Richters zu den Gesetzen[1]. § 23.

„Never mind the Act of Parliament: take it away; the man who drew that Act knew nothing about the Law of England."
Richter Baron Martin († 1883).

Die Stellung des Richters gegenüber dem Gesetze ist in England eine viel freiere, als auf dem Kontinent. Dies hat seinen Grund in der historischen Entwicklung und der heutigen Amendementsnatur des Gesetzes.

I. Die historische Entwicklung. Es liegt auf der Hand, dass im Mittelalter, wo das englische Gesetz durchaus als judicium des Königs aufgefasst wurde, der englische Richter vor dem Gesetz keinen übergrossen Respekt hatte, namentlich, wenn er es mit dem Common law verglich. Denn dies war durch eine Fülle der Präcedenzfälle festgesetzt, während man von manchem Statut noch nicht sagen konnte, ob es so unangetastet von königl. Hand bleiben würde, um als Präzedenzfall den Grundstock abzugeben für andere Präzedenzfälle des Common law. Deshalb finden wir schon unter Eduard III., dass die Richter ein Gesetz darauf prüfen, ob es nicht dem Common law widerspreche, und ihm dann die Anwendung verweigern. In dem Tregor's case (8 Eduard III.) sagt der Richter Herle: „Einige Gesetze sind gegen Law und right gemacht; und wenn die, die es machten (i. e. die Richter), es nachträglich bemerken, so wenden sie sie nicht an." Dies ereignete sich in mittelalterlichen Zeiten nicht selten, wie dies Fitzherbert in seinem Abridgement für die Zeit 33 Eduard III. und 27 Heinrich VI. berichtet[2]. Insbesondere der letztere Rechtsfall ist der, von dem wir nähere Mitteilung machen wollen. Das Gesetz von Carlisle aus dem 35. Regierungsjahr Eduard I. gebot, dass die Siegel der Augustiner und Cistercienser in Verwahrung des Abts und von vier Brüdern sich befinden und jede Urkunde, die nicht mit dem so verwahrten Siegel ausgestattet wäre, ungültig sein solle. Diesem Gesetze verweigerten die Richter unter Heinrich VI. die Anwendung, mit der Begründung, sie sei unmöglich („Impartinent d'estre observe"). Denn siegele der Abt die Urkunde, dann sei das Siegel ausser Verwahrung der vier Brüder und umgekehrt.

Zu Beginn der Neuzeit, namentlich seit Heinrich VIII., da das römische Recht in England eindrang, wie wir vorhin gezeigt haben, begann die alte judicium-Vorstellung, die man mit dem Gesetze verband, zu verblassen und das Gesetz wurde nunmehr als etwas betrachtet, vor dem die Richter mehr Respekt als früher zeigen mussten. Ja, es wurde sogar von Bacon hervorgehoben, dass gegen den ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes nicht einmal ein Richter, der nach Billigkeit verfahre, etwas ausrichten könnte. Sonst würde er, sagt Bacon, aus dem blossen Gesetzanwender ein Gesetzgeber. (Aphorism 44 Works ed. Spedding vol. 5, p. 96 „Let not the Praetorian Court have authority under any pretext of equity, to deceree against an express

1) Literatur: Brinton Coxe, An Essay on Judical Power and Unconstitutional Legislation, Philadelphia 1893, Thayer a. a. O. vol. 5, p. 195 ff. Boutmy, La Psychologie du peuple Anglais au XIX. siècle 1901, p. 236—260.

2) Zitate nach Coxe a. a. O.

§ 23. statute. For in that case the judge would pass into the legislator, and everything would be at discretion.") Also der Richter soll nur die Gesetze anwenden.

Trotz dieses Prinzips wurde in der Folge von den zwei mächtigen Parteien im Staate davon abgegangen. Die Juristen unter Jakob I. und die ihnen folgende Königspartei, die das Gottesgnadenkönigtum fortwährend im Munde führten, behaupteten, dass durch kein Statut die königliche Prärogative gebunden oder eingeschränkt werden dürfe. So auch der berühmte und oft genannte Bacon in seinem Kommentar zu einem Rechtsfall aus dem zweiten Regierungsjahr Heinrich VIII. (cit. bei Coxe a. a. O. p. 169). Hingegen war die Volkspartei unter Leitung des Common law-Juristen Coke der Ansicht, dass das Common law das Bollwerk der Untertanenfreiheit und die vollendete Vernunft sei, daher kein Statut dagegen aufkommen könnte. Er sagt im Bonham's Case: „for when an Act of Parliament is against common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the common law will control it, and adjudge such act to be void". Beide Parteien schieben dann den Richtern ein materielles Prüfungsrecht von Gesetzen zu. Desgleichen nach der Restauration und der glorreichen Revolution. Von der Königspartei wird in dem Rechtsfall Godden v. Hales (cit. bei Coxe p. 183) behauptet, dass ein Statut, welches die im Common law begründete königliche Dispensationsgewalt von Gesetzen einschränken wollte, absolut ungültig sei. Denn kein Akt des Parlaments könnte solche Gewalt der Könige einführen. Von der siegreichen Revolutionspartei wird aber 1688 in dem Rechtsfalle L. Mayor and Commonalty of London v. Wood, und zwar durch den Mund des Richters Holt behauptet, dass ein Gesetz, das z. B. jemanden gerade zum Richter in eigener Sache bestellte, gegen das Common law und gegen die Vernunft, daher ungültig wäre. So wurde selbst nach der glorreichen Revolution den Richtern ein materielles Prüfungsrecht der Gesetze zugestanden, eine Doktrin, die damals nach Nord-Amerika kam und hier, fruchtbaren Boden fassend, sich bis auf den heutigen Tag erhalten hat.

In England aber nahm nach der glorreichen Revolution die Doktrin einen anderen Weg. Die zur Herrschaft kommende liberale Whigdoktrin lässt sich die Steigerung der parlamentarischen Allmacht deshalb gefallen, weil sie in ihr das Mittel zur Einschränkung der königlichen Prärogative sieht. Die Allmacht des Parlaments habe die englische Freiheit gerettet. Daher die Willensäusserungen dieses allmächtigen Parlaments keiner Macht auf Erden untergeordnet seien. Die Suprematie[1]) des Parlaments bedinge die Koordination des Gesetzesrechts (Statute law) und des Common law.

Blackstone formuliert diese Auffassung in seinen Kommentaren in seiner berühmten X. Interpretationsregel von Gesetzen (1. Comm. p. 91). Danach hat der Richter die Gesetze nicht auf ihre materielle Gültigkeit zu prüfen, sondern nur anzuwenden. Aber Blackstone macht die Einschränkung: Gesetze, welche unmöglich ausgeführt werden können, sind ungültig, aber nur in Bezug auf die absurden Konsequenzen, zu denen sie führen können. Prinzipiell gilt also heute der Satz, dass der englische Richter unbedingt die Gesetze anwenden muss, dass er kein Prüfungsrecht derselben hat — ausgenommen die Prüfung

1) Das Dogma der Suprematie des Parlaments hatte sich gerade damals, namentlich zu Anfang des 18. Jahrh. zu betätigen, als durch die berühmte Septennial Act (1716) die Dauer der Legislatur von 3 auf 7 Jahre verlängert wurde. In dem sich daran knüpfenden Literaturstreit, ob dies ein und dasselbe Parlament tun dürfte, seine Lebensdauer von 3 auf 7 Jahre verlängern, wurde die Frage der Suprematie des Parlaments geprüft. S. Dicey 42 ff. und namentlich Hallam III, p. 236.

der Formerfordernisse des Gesetzes, wozu er auf die Originalurkunden (das sind die § 23. im Victorian Tower resp. im Record office deponierten. S. oben und Ilbert p. 105) des Gesetzes zurückgehen kann. Hierbei muss er sich beruhigen und zufrieden geben, wenn das verfassungsmässige Zustandekommen des Gesetzes authentisch durch den Clerk des Parlaments bezeugt ist (Hardcastle a. a. O. p. 45).

Druckfehlern im Gesetzestext gegenüber ist der Richter auch nicht gebunden. Er kann sie aus eigenem Antrieb verbessern, wenn nicht zuvor die Regierung selbst die Verbesserung aus eigenem Antrieb vorgenommen hat, was sie auch ohne neues Gesetz einfach durch Verwaltungsakt, d. h. Anweisung an den königlichen Drucker vorschreiben darf (s. H. D. 1892, 4. Ser. vol I, p. 687 f.) Anders liegt allerdings die Sache, wenn Versehen im Parlamente, in einem der beiden Häuser selbst vorgekommen sind, z. B. eine Bill die königliche Zustimmung (royal assent) erhalten hat, ohne dass sie zuvor das regelrechte Verfahren der drei Lesungen in jedem Hause durchgemacht; oder wenn die Lords einer Bill die Zustimmung erteilt, die vom Unterhause ihnen übersendet, wobei das Unterhaus selbst aus Versehen eine Bill dahin geschickt, die eigentlich noch nicht die vorgeschriebenen Formalitäten der Lesungen durchgemacht hatte. In allen diesen Fällen ist immer ein neues Gesetz nötig, welches das Versehen aufhebt und gutmacht, gewöhnlich so, dass dem früheren formwidrig zustandegekommenen nachträglich die Formwidrigkeit genommen wird. (S. Report on Schoolmaster Widows Fund a. a. O. 1843 und die dort citierten Rechtsfälle, May p. 489 ff.) Aber auch dies ist reiner Verwaltungsakt in Form des Gesetzes. Denn der Richter darf die Gültigkeit des Gesetzes nicht weiter prüfen als bis zum authentischen Vermerk des Clerks, auf der Originalurkunde. Weiter zurück, namentlich in die Parlamentsverhandlungen, darf der Richter nicht eindringen. Also in formaljuristischer Hinsicht ist die Stellung der englischen Richter nur unbedeutend verschieden von der des kontinentalen Richters, dem auch nur ein sog. formelles Prüfungsrecht des Gesetzes zusteht — richtiger ein Prüfungsrecht der formalen Kriterien des Gesetzes[1]). Aber faktisch ist die Stellung des englischen Richters eine dem kontinentalen Richter überlegene. Faktisch steht der englische Richter über dem Gesetze und jenes Blackston'sche Hinterpförtchen ist wie geschaffen, ihm diese Stellung zu geben. Der Grund hierfür liegt in der Amendementsnatur des englischen Gesetzes.

II. Diese besteht eben darin, dass sich das englische Gesetz meist als Mosaikarbeit zu einem Ganzen fügen muss, dessen Hauptteil das Common law ist, oder besser gesagt: der englische Gesetzgeber kann und will — aus Gründen, die wir oben besprochen haben, — nur das Common law amendieren, verbessern, er kann und wird nie den Gesetzesstoff in einer noch so spezialisierten Frage erschöpfen. Dies weiss der englische Richter. Er weiss, dass er es in der Regel

1) S. Laband, Deutsches Staatsrecht I. 527 ff. In den britischen Kolonien hingegen herrscht ein wirkliches materielles richterliches Prüfungsrecht von Gesetzen. Zwar bestimmt die Colonial Laws Validity Act von 1865 in s. 6 „the certificate of the clerk, or other proper officer of a legislative body in any colony, to the effect, that the document to which it is attached, is a true copy of any colonial law assented to by the Governor of such colony . . . . shall be prima facie evidence, that . . . . such law has been duly and properly passed and assented to." Also das Certificat eines Parlamentsclerks der Koloniallegislatur ist genügend, um die Vermutung zu begründen, dass das Gesetz gehörig zustande gekommen. Aber nur eine Vermutung, gegen welche ein Gegenbeweis geführt werden kann durch Zurückgehen auf die Verhandlungsprotokolle der Koloniallegislatur, vorausgesetzt, dass der Sprecher des einen oder andern Hauses derselben dies gestattet. Denn dieser kann auch die Einsichtnahme in die offiziellen Journals verweigern. Siehe W. H. Moore, The Constitution of the Commonwealth of Australia 1902 p. 176 f.

§ 23. mit einer Mosaikarbeit von Amendementsakten zu einem oder mehreren Common law-Sätzen zu tun hat. Er weiss, dass die Legislative von vornherein darauf verzichtete, den Effekt des Gesetzes, das sie beschlossen, klar zu übersehen und es den Richtern sowie den Advokaten überlassen hat, zu bestimmen, was durch das neue Gesetz aufgehoben oder abgeändert würde. Er weiss ferner, dass der Gesetzestext, wie er beschlossen, nur einem Kompromiss seine Entstehung verdankt, einem Kompromiss, hinter dem man nicht viel juristische Weisheit suchen dürfte; er weiss auch, dass absichtlich mitunter Zweideutigkeiten und unklare Ausdrücke gewählt werden, um die Bill durchzusetzen. Er weiss schliesslich, dass die englische Gesetzgebung sich mit Vorliebe an Details hält und niemals zu allgemeinen Prinzipien oder allgemeinen Rechtstatbeständen aufsteigt, also um mit Ihering zu sprechen, eine bloss „lokalisierende Gesetzgebung" ist. So ist dem Richter die juristische Verarbeitung des konfusen Gesetzesmaterials überlassen, die ihm eine faktische Ueberlegenheit über den Gesetzesstoff gibt. Der Wille des Gesetzgebers, von dem der kontinentale Richter bis ins Mark durchdrungen erscheint, ist dem englischen Richter ein Phantom, eine Irrealität, die er wegen der hierbei zusammenwirkenden handelnden und feilschenden Interessen nur verachten gelernt hat. Daher die ironischen Aussprüche, die man aus dem Munde englischer Richter über englische Gesetze hört. So erklärt z. B. 1873 der Lord Chief Justice von England, dass die Licensing-Akt von 1872 eines der kompliziertesten, verworrensten Gesetze sei, denn der Gesetzgeber habe sich dabei etwas gedacht, aber was es wäre, sei für die Richter schwer zu entdecken. „Sehr wohl!" fügt dem noch der Richter Blackbourn hinzu, ich stimme mit dem gelehrten Lord im Grundgedanken seiner Betrachtung überein, aber ich möchte nicht zugeben, dass diese Akt (die Licensing-Act) das konfuseste Specimen von Gesetzgebung sei. Dieser Rang kommt, meiner Meinung nach, der Akte über öffentliche Gesundheitspflege (Public Health Act) zu." (S. Boutmy a. a. O. p. 249.) Die beiden genannten Gesetze gehören — und das ist besonders interessant — zu den wichtigsten Gesetzeswerken der letzten 30 Jahre in England. Von dem Richter Baron Martin (gest. 1883) wird berichtet, dass er einem Barrister, der sich auf eine besondere Akte stützte, zurief: „Denken Sie nur nicht an dieses Gesetz, nehmen Sie es weg! Der es verfertigte, verstand nichts vom englischen Recht". Ob dieser Ausspruch — er wird von zuverlässiger Quelle (A generation of Judges, by their Reporter, 1873, p. 87) bezeugt — sich wirklich zugetragen hat, ist wenig von Belang. Er zeigt jedenfalls die Wertschätzung, die der Richter der modernen englischen Gesetzgebung gegenüber bekundet.

§ 24. Die Verordnung (Subordinate legislation)[1].

Der Kampf um die königliche Verordnungsgewalt, wie er in der englischen Revolution zum Ausdruck kam und das Resultat dieses Kampfes im heutigen Recht wird an anderer Stelle dargelegt werden. Hier soll nur im allgemeinen das den Verwaltungsbehörden zustehende Verordnungsrecht, oder wie es in England heisst, die „untergeordnete Gesetzgebung", d. h. die dem Gesetze untergeordnete, näher beschrieben werden.

Auszugehen ist hiebei von dem durch die Revolution in England erstrittenen Grundsatz, dass jede Verordnung der Exekutivgewalt vom Gesetz ermächtigt sein muss. Wie man dazu gekommen ist und wie dieser Grund-

1) Literatur: Statt aller: Ilbert a. a. O. p. 36—43 und p. 358 ff.

satz für das königl. Verordnungsrecht befolgt wird, soll im Kapitel über die Prärogative des Königs noch näher erörtert werden. Hier gilt es, die den Verwaltungsbehörden eingeräumten Ermächtigungen zu Verordnungen ins Auge zu fassen. Mit der alten liberalen Doktrin, wonach jede Verwaltungshandlung ausdrücklich im Gesetze vorgesehen sein müsse, war der moderne verwaltende Staat, wie ihn England seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eingerichtet hatte, schlechthin nicht zu realisieren. Diese Fülle von Verwaltungshandlungen liess sich ja gar nicht übersehen, und selbst wenn dies möglich gewesen wäre, so blieb es doch noch zweifelhaft, ob zu jeder Ermächtigung, mochte sie auch noch so geringfügig sein, eine Parlamentsmajorität zu finden wäre.

Deshalb wurden und werden seit der Mitte des 19. Jahrhunderts die Ermächtigungsklauseln zu Verordnungen, wie sie sich in modernen Verwaltungsgesetzen finden, ziemlich weitmaschig abgefasst und nur der Grundriss der Verwaltungshandlungen im Gesetze angedeutet. Die Verwaltungsbehörden erlangen dadurch viel weiteren Spielraum für die Anordnung allgemeiner Normen im Rahmen des Gesetzes.

Während so die Machtbefugnis der Verwaltungsbehörden im Vergleiche zur Vergangenheit bedeutend erweitert worden, sind auch die Garantien dafür vermehrt, dass die wichtigsten Anordnungen, insbesondere solche, welche in die individuelle Rechtssphäre eingreifen, doch unter die Kontrolle des Parlaments gekommen.

Diese Garantien bestehen vornehmlich, abgesehen von der Kontrolle der öffentlichen Meinung, in folgenden Formen:

1) Eine Reihe von Verordnungen muss nach ihrem Erlasse auf den Tisch der beiden Häuser des Parlaments gelegt, also diesem letzteren zur Kenntnis gebracht werden. Eine andere Reihe muss eine bestimmte Zeit hindurch auf dem Tisch der beiden Häuser gelegen haben, ehe sie in Kraft tritt. Eine dritte Reihe von Verordnungen bedarf zu ihrer Wirksamkeit ausdrücklicher Genehmigung des Parlaments oder mindestens des Nichtwiderspruchs innerhalb einer bestimmten Frist.

2) Beinahe alle Verordnungen der Verwaltungsbehörden, die ‚statutory rules‘, welche dem Parlamente vorzulegen sind, bedürfen zu ihrer Wirksamkeit folgenden Verfahrens:

Ihr Entwurf muss 40 Tage vor ihrer Erlassung als zur öffentlichen Kritik bereitliegend angekündigt werden. Diese Ankündigung erfolgt in der London Gazette; soll sich die Verordnung auch auf Irland beziehen, dann geschieht die Ankündigung auch noch in der Dublin Gazette. (Rules Publication act, 56 u. 57 Vict. c. 66, ss. 1.)

Die Verordnung tritt mit jenem Zeitpunkte in Kraft, der in ihr selbst vorgesehen, oder wenn dies nicht der Fall ist, sofort. (S. I, 2.)

Ausgenommen von obigem Verfahren sind alle Verordnungen, welche in dem Parlament durch eine bestimmte Zeit aufliegen. Denn diese Kautel wird dann als genügend betrachtet. Sodann sind alle Verordnungen ausgenommen, welche sich auf Schottland beziehen. Schliesslich die des Ministeriums für Selbstverwaltung, des Handelsministeriums u. a. minderwichtige Anordnungen (s. I, 4).

Insbesondere können in dringenden Fällen die Verwaltungsbehörden auch ohne diese Maschinerie in Bewegung zu setzen, Verordnungen erlassen; doch müssen sie dann sofort den normalen Weg für dieselben einschlagen, widrigenfalls dieselben ohne weiteres ausser Kraft treten (s. 2).

Das Gesetz schreibt nur vor, dass es sich hiebei um Verordnungen handeln müsse, welche dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden sollen. Welche aber von diesen gerade ‚statutory rules‘ im Sinne obiger Prozedur sind, dies zu bestimmen überlässt das Gesetz dem Schatzamt im Verein mit dem Lord Kanzler und Sprecher des Unterhauses (s. 3, 4). Diese Behörden haben dies nun dahin bestimmt, dass „statutory

§ 24. rule" diejenige sei, welche von einer kompetenten Behörde erlassen sei und Rechtssätze nicht bloss Dienstanordnungen enthalte. (s. 2 der Regulations abgedruckt bei Ilbert p. 362 sagt: „Every exercise of a statutory power by a rule-making authority, which is of a legislative and not an executive character, shall be held to be a Statutory Rule within section three of the Act and these regulations".)

Man sieht, so nähert sich auch England der ihm bisher fremden kontinentalen Unterscheidung von Rechts- und Verwaltungsverordnung. Dies bringt eben der moderne Verwaltungsstaat schon mit sich.

Bezüglich der Publikation von Verordnungen schreibt die oben citierte Akte folgendes vor (s. 3): Wo für eine bestimmte Art von Verordnungen Publikation vorgeschrieben ist, da genügt nur die Mitteilung in der London Gazette, dass die Verordnung beim Kings Printer gekauft werden kann.

Der Inhalt der Verordnung wird gedruckt und in einer Sammlung von Verordnungen, welche alljährlich erscheint, als „the Statutory Rules and Orders revised" (erscheint schon seit 1890) veröffentlicht. Diese Veröffentlichung, die den „Revised Statutes" analog ist, hat ebenso wenig die Bedeutung eines Verordnungsblattes im kontinentalen Sinne, wie die „Revised Statutes" die eines Gesetzesblatts haben.

Jedenfalls ist festzuhalten, dass dem englischen Recht der Grundsatz des kontinentalen Rechts fremd ist, dass Rechtsverordnungen zu ihrer Wirksamkeit im Gesetzblatte publiziert werden müssen. Das aber hat auch das englische Recht als Surrogat unseres Rechtssatzes: dass gewöhnlich die Absicht, Rechtsverordnungen zu erlassen, zuvor publiziert werden müsse [1]). — So nähert sich England, wie in vielen anderen Punkten, der kontinentalen Praxis.

3. Abschnitt.

Die Equity [2]).

„Aliquando tamen super hoc ultimo casu in curia domini Regis de consilio curiae ita ex aequitate consideratum est."
(Glanvilla VII. 1.)

§ 25.

Im allgemeinen.

Als dritte Quelle des englischen Rechts wird seit alters her die Equity (unsere Billigkeit, aber in sehr erweitertem Sinne!) aufgefasst. Sie hatte einst ihren eigenen Gerichtshof, den Kanzlergerichtshof, die Chancery, jetzt Chancery-Division des High Court of Justice, in der sie auch heute ihre vorwiegende, wenn auch seit der Judicature-Act von 1873 nicht ausschliessliche Anwendung findet.

Der Vergleich zwischen dem Kanzler als Vorsitzenden der Chancery und dem römischen Prätor, der den rigor juris milderte und gerne dem Rechnung trug, was aequum et bonum war, ist naheliegend. Aus dieser äusseren Aehnlichkeit und der Tat-

1) Lokalverordnungen (bye-laws), Ortsstatuten müssen auch heute vor dem Richter noch erwiesen werden. Doch geniessen sie das Privileg, dass die gedruckte, mit Siegel des Kommunalverbands versehene Anordnung nach vorgeschriebener Publikation, prima facie evidence, d. h. eine Praesumtio juris vor dem Richter abgebe. Siehe z. B. die Public Health Acte von 1875, s. 181 ff. in Bezug auf Sanitätsanordnungen, welche das Modell für die andern Ortsstatuten geworden ist.

2) S. statt aller Kerly, history of Equity 1899 und die dort ausführlich citierte Literatur und jetzt auch Holdsworth a. a. O. I, p. 194—264 und Pollock, The Expansion of the Common Law 1904 p. 67 ff. und 107 ff.

sache, dass die Kanzler seit Beginn der Neuzeit ihre Rechtssprüche mit Parömien des römischen Rechts aufzuputzen pflegten, hat man sogar eine Zeit lang in England an eine Rezeption des römischen Rechts geglaubt. Neue und neueste Forschungen haben diese Annahmen als irrig erwiesen. Insbesondere hat Kerly dargetan, dass der vermeintliche Einfluss des römischen Rechts auf die materielle Equity (im Gegensatz zum Verfahren in Equity!) ein geringfügiger gewesen ist. Auch der ganze Rechtsapparat, welcher der Equity dient, war und ist von dem, den die Prätoren handhabten, insbesondere an zwei Punkten, grundverschieden. Vor allem hat der englische Kanzler niemals wie der römische Prätor von vornherein die Fälle und Klagen bezeichnet, die er annehmen wollte, er hat sich niemals, wie der Prätor, gleichsam von vornherein gebunden. Sodann ist die englische Equity in einem besonderen Gerichtshofe, der vorwiegend [1]) ihrem Zweck dient, dem Kanzlergerichtshof gehandhabt worden. Der römische Prätor judizierte aber nicht bloss nach dem jus praetorium, das er setzte, sondern auch nach dem jus civile. Gerade diese beiden Grundverschiedenheiten leiten darauf den Anknüpfungspunkt für die englische Equity ganz wo anders zu suchen, nämlich im mittelalterlich-germanischen Grundgedanken: dem Königsrecht im Gegensatz zum Volksrecht [2]). Auch dieses war, wie die englische Equity bestimmt, den rigor des Volksrechts zu mildern, aber noch mehr, das Volksrecht zu ergänzen; kurz die Lücken des Rechts auszufüllen. Wenn das Volksrecht nicht redete, dann redete das Königsrecht.

§ 25.

In England sitzen seit der Normanneneroberung die Curia Regis und, seitdem später die Curia in das Parlament und den königl. Staatsrat zerfallen war, diese beiden Gerichte, die in jedem einzelnen Fall, der nicht vom bisherigen Recht vorgesehen war, Recht setzen. Wie sich von der alten Curia Regis, dem Königsgericht, der Gedanke der Equity losringt und im Chancery-Gerichtshof bis auf die Gegenwart verkörpert hat, soll im folgenden gezeigt werden. Dabei wird uns klar werden, wie viel wir auf dem Kontinente dadurch verloren oder gewonnen haben, dass die fränkische Gerichtsorganisation so bald zerfallen ist. Vorzüge und Nachteile dieser ganzen Organisation eines königl. Billigkeitsgerichtshofes werden zutage treten.

Die Schicksale der englischen Equity lassen sich in Perioden aufteilen: die Periode des jus corrigere und jus supplere von Eduard III. bis Heinrich VIII., die des jus corrigere von Heinrich VIII. bis Karl II., und schliesslich die des jus supplere von Karl II. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts, wo dann das System der Billigkeit erstarrt und an Sprödigkeit in nichts dem Common law nachgibt, bis dann im 19. Jahrhundert die konkurrierende Gerichtsbarkeit zwischen Equitygerichten und Common law-Gerichten durch die Judicature-Act von 1873 mit einer Fusion dieser Gerichte endigt. Mit einer Fusion der Gerichte aber keiner Fusion der Rechtssysteme! Common law und Equity bestehen nach wie vor aus Gründen, die noch weiter unten erörtert werden sollen. Die Common law-Gerichte haben nun auch wirkliche Billigkeitsbefugnis erlangt. Das werden uns die Ausführungen der nachfolgenden Zeilen zeigen.

Das Mittelalter: Das jus corrigere und jus supplere des Kanzlergerichtshofes. § 26.

Nicht bloss Lücken des Rechts auszufüllen, sondern auch gegen Rechtsbruch der Untergerichte sowie der lokalen Volksgerichte den Untertan zu schützen, lag dem

1) Eine Common law-Jurisdiktion der Chancery gab es einstmals auch, doch war dieselbe im Verhältnis zur Equity-Jurisdiktion schon seit dem 14. und 15. Jahrh. ganz unbedeutend.

2) S. darüber Brunner, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte 1901 S. 72 f.

§ 26. Königsgericht, der Curia Regis ob. Dazu die vielen anderen Verwaltungsgeschäfte des Reichs. Kein Wunder, wenn bald diese Arbeitslast teilweise auf andere Schultern gewälzt wurde. Dies war seit Eduard I. besonders der Kanzler, dessen Amt sicherlich schon vor der Normanneneroberung bestanden haben dürfte, der aber jetzt unter den ersten Plantagenets neue Befugnisse erlangte. Nächst dem capitalis justiciarius, den er in der Folgezeit ersetzte, war er der höchste Beamte im Staate. Dem Klerikerstand (bis 1529) gewöhnlich entnommen, hatte er das grosse Siegel des Reiches zu verwahren und die Aufsicht über die königliche Kanzlei zu führen, woher die königlichen Verleihungsurkunden, Charters, und die königlichen Schreiben, mit denen jeder Prozess eröffnet wurde (original Writs) ihren Ausgang nahmen. Er war Mitglied der Curia Regis und der Schatzkammer (Exchequer), und kein Verwaltungsgeschäft wurde ohne seinen Rat zu hören, vorgenommen. Seit Eduard I. und Eduard II. werden ihm selbständig Rechtssätze zur Entscheidung zugewiesen: Rechtssachen, die sonst in der Curia regis ihre Erledigung finden müssten. Die erste ausdrückliche Aufzeichnung, die wir haben, stammt aus dem Jahr 1315, wo in einem Parlamentsrotulus erwähnt wird, dass der Chancelor, der Treasurer (Schatzmeister) und die Richter der Common Pleas und der King Bench Rechtsfälle vor das Parlament bringen sollen, welche zwar vor ihnen anhängig gemacht worden seien, die sie aber ohne Unterstützung des Parlaments nicht entscheiden könnten. Seit der Zeit findet man auch auf der Rückseite von Petitionen, die in der Curia Regis vorgebracht wurden, die Anweisung an den Petenten, er solle seine Bitte nochmals in der königlichen Kanzlei vorbringen. „Monstre sa chartre en Chancellerie et le Chancellor“, oder „Veigne en Chancellerie et monstre sa chartre“ und der Kanzler wird angewiesen, zu entscheiden nach „Recht und Vernunft“ (law and reason), mitunter bloss „nach Vernunft“, oder kurz mit den Worten „wie es die Gerechtigkeit verlangt“, oder noch allgemeiner „was geschehen muss“.

Seit Eduard III. ist die Chancery als selbständiger Gerichtshof zu Westminster eingerichtet. In der grossen Halle in Westminster soll es schon damals einen Platz gegeben haben, „wo der Kanzler im Kreise seiner Clerks zu sitzen pflegte, um seines Amtes zu walten“.

Das Verfahren, nach welchem der so errichtete Kanzlergerichtshof urteilte, war anfangs dem der übrigen gleich, es war die Common law-Prozedur. Mit der Zeit bildete sich aber hier ein ganz eigenartiges Verfahren aus, das sich vor dem Common law-Verfahren durch Schnelligkeit und geringere Kosten auszeichnete, das spezifische Equity-Verfahren, dessen charakteristische Eigenschaften seit der Zeit waren: das Writ of Subpoena und die Parteieinvernahme unter Eid. Das Writ of Subpoena der Chancery erging auf die Bill des Klägers hin und befahl dem Beklagten *sub poena* vor dem Gerichtshof zu erscheinen. Damit war ein Verfahren eingeleitet, welches nicht die formellen Einreden des Common law-Verfahrens kannte, durch welche ein Versehen in der Stilisierung des Klagegrunds den Verlust des ganzen Prozesses nach sich ziehen konnte. Es war dadurch in Abweichung von dem Common law ein Verfahren geschaffen, in welchem es keine Präklusion vom Parteivorbringen deswegen gab, weil dieses letztere nicht rechtzeitig und in dem richtigen Stadium geschehen war, sondern wo zu *jeder Zeit* alles für den Prozess belangreiche herangezogen werden durfte. Sodann war hier die im Common law-Verfahren ausgeschlossene *Einvernahme des Beklagten unter Eid* ohne weiteres zulässig. Diese Eigentümlichkeit, die das Equity-Verfahren bis in die moderne Zeit behielt, stammt aus dem kanonischen Recht der geistlichen Gerichte, wo die Einwirkung auf das Gewissen (conscience) des Beklagten gang und gäbe war.

Freilich die Juristen und Richter des Common law waren mit dieser Tätigkeit

des Kanzlergerichtshofs nicht zufrieden. Nahm er ihnen doch einen Teil der Gerichtssporteln und hob mitunter ganz ihre Wirksamkeit auf. Seit Richard II. war das Parlament der Schauplatz ihrer Klagen. — Namentlich gegen das kanonische Element des Equity-Prozesses waren dieselben gerichtet. Dies sei unmöglich, den Beklagten unter Eid zu vernehmen, sein Gewissen so zu binden. Schliesslich hätten sie sich damit zufrieden gegeben. Aber seit Heinrich VI. kam eine neue Handhabe im Equity-Verfahren auf, vor der sogar ihre eigenen Common law-Urteile nicht sicher waren: die sog. Injunction. Die Chancery verbot nämlich mittels ‚Injunction' oft die Einleitung eines nach Common law zulässigen Streitverfahrens und mitunter sogar die Einleitung der Exekutionsschritte, zu welchen man durch ein Urteil der Commen law-Gerichte berechtigt war. Dadurch schwang sich die Chancery aus einer gleichgeordneten zu einer den Common law-Gerichten übergeordneten Instanz auf. Aus dem blossen jus corrigere und jus supplere, wie es namentlich am Ausgange des Mittelalters war, wird ein ausschliessliches jus corrigere in der Neuzeit. **§ 26.**

Das jus corrigere der Neuzeit bis zur Restauration unter Karl II. § 27.

Zu Beginn der Neuzeit griff die Chancery nur ein, 1) wo keine Hilfe vom Common law zu erlangen war, 2) wo das Common law-Verfahren den Kläger allzuhart behandelte, 3) wo Unterschlagung und Bedrückung (duress) vorlagen, 4) wo das Common law überhaupt den zu entscheidenden Rechtsfall nicht vorgesehen hatte. Seit dem Aufkommen der ‚Injunction' sprach auch der Kanzler in einer Reihe von Fällen Recht, die offenbar aus dem Gegensatze zum Common law herausgewachsen waren. Ein eigenes System der Equity, wie wir es heute kennen, mit eigenen Rechtsinstituten, gab es damals nicht. Nur nach allgemeinen Gesichtspunkten wurde damals die Möglichkeit, in der Chancery Recht zu nehmen, erörtert. Ungeordnet finden wir die möglichen Fälle der Equity, z. B. noch in „Doctor und Student", der um 1540 erschien, aufgezählt (s. p. 67 ff.). In dem Buche des Richters Doderidge, „The English Lawyer 1631", sind jedoch schon die Fälle, wo die Chancery entscheidet, nach den oben gegebenen allgemeinen Gesichtspunkten geordnet, p. 211: „The use therefore of equity is triple in our Law. For either it keepeth the Common law in conformity by meanes mentioned. Or it expoundeth the Statute Law or (3) giveth remedy in the Court of Conscience in cases of extremity which otherwise by the Lawes are left unredressed". Wenngleich diese Zeit die Ausbildung des Systems der Equity nicht begründet, sondern dies erst der Zeit nach der Restauration, also der folgenden Epoche vorbehalten bleibt, so hilft sie sich doch in der Weise, dass nunmehr die Präzedenzfälle der Chancery mehr gesammelt werden. Die älteste Sammlung dieser Art liegt im Britischen Museum vor [1]). Sie stammt von dem Lord Ellesmere (um 1595), dem Kanzler des Reiches unter Elisabeth.

1) Br. M. Political and Legal Tracts 1587—1626, STOWE MS. S. 296: fol. 43 ff. „Cases, where there is helpe in Chancery out of a book of the Late Chancellor Br. of Ellesmere. 1. Payment after the day upon bonds. 2. Conditions to undue estate in lands. 3. Two bound and the obligee givith longer day to the one this shall wayt the order. 4. Payment without aquittance. 5. Lesses damages in wast, against a stranger moderated by the death of the Lessor. (Hier wird das Rechtsbuch „Doctor und Student" zitiert.) 6. Debtor having payed the greater part, offering the rest without damages. 7. Purchaser of parcell of lands succumbent to a Rentcharge. 8. Suing in a wrong county. 9. Copyholders, Rechtsmittel gegen ihre Lords. 10. Possessio fratris in copyhold. 11. Copyhold devise. 12. Forfeiture of copyholds for cutting trees during nonage. 13. Tenant rights: fines for Alienation of the Tenant against the Lords. (Hier wird der Tenant gegen allzu häufige Veräusserung des gepachteten Grundstückes durch den Lord geschützt.) 14. Payment of Creditors out of copyholds forfeited by Mortgage. 15. Feofees to use. 16. Money given

§ 27. Er und sein berühmter Nachfolger unter Jakob I., Francis Bacon, haben aber auch nach anderer Richtung der Equity zu einer bisher unerreichten Bedeutung verholfen. Sie haben den Sieg der Common injunction über die Angriffe der Common law-Juristen endgültig begründet und damit die Möglichkeit geschaffen, im Gegensatz zu Institutionen des Common law, spezifische Institutionen der Equity auszubauen. Sie haben aus dem bisher bloss formellen Equity-Verfahren ein eigenes materielles Equity-Recht gemacht. Stolz konnte Lord Ellesmere vom Kanzleramt sagen, dass dieses „über Fragen von Mein und Dein einer Gesetzgebung gleich“ zu entscheiden habe. Freilich halfen dabei die damaligen politischen Verhältnisse dem Kanzler. Die Common law-Juristen, an ihrer Spitze der Lord Chief Justice Coke, der Gegner Francis Bacon's, erblickte in diesem „angemassten“ Eingreifen des Kanzlers die Unterdrückung der Volksfreiheit, während Bacon, vom absoluten König Jakob I. unterstützt, den Kanzler als „Conscientia“, das „Gewissen des Königs“ bezeichnete und ihm hiebei das weiteste Ermessen der Rechtssetzung zuschrieb [1]).

Es war eben dieselbe Frage, die zur Revolution führte: soll das Volk oder der König die Rechtsprechung monopolisieren. Jakob I. entschied zu Gunsten des Kanzlers und zu Gunsten der kanonischen ‚Injunction‘. „Now, forasmuch as mercy and justice be the true supports of our Royal Throne; and it properly belongeth to our princely office, to take care and provide that our subjects have equal and indifferent justice ministered to them; and that when their case deserveth to be relieved in course of equity . . . they schould not be abandoned and exposed to perish under the rigor and extremity of our laws, we doe approve, ratifie and confirm the practice of our Court of Chancery“. Damit hatte die ‚Injunction‘ die königliche Approbation erlangt. Selbst Coke beugte sich, wenn auch widerwillig, vor dieser königlichen Entschliessung. Nun hatte man im Gegensatz zum Common law Entscheidungen zu treffen. Aber woher diese Entscheidung nehmen? Die Antwort war gleich bei der Hand, aus dem herrschenden Naturrecht. Das war aber zum Ueberfluss noch mit allgemeinen Maximen des römischen Rechts aufgeputzt. Nur als äusserer Aufputz — wie Kerly schön nachgewiesen hat — nicht durch seinen Inhalt wirkte das römische Recht. Ganz charakteristisch zeigt sich auch dieses nur aufs äussere bedachte Raisonement in einem zeitgenössischen, damals vielverbreiteten Buche, dem „Doctor und Student“. Ch. XVI, p. 53: „Doctor: „Wherefore in some cases it is necessary to leave the words of the law and to follow that Reason and Justice requireth and to that Intent Equity is ordained, that is to say to temper and mitigate the Rigor of the Law. And it is called also by some Men Epicikeia; the which is no other thing but an Exception of the

to buy land. 17. Feofee shall retain the land to his use sur attainder del feofee etc. etc. Schliesslich heisst es fol. 49: „It is usuall against a Bill in Chancery to object, that the case hath express help at the common law (accion on the case)“ —.

1) Angedeutet ist dieser Gedankengang auch schon 1529 in einer Rede, die der Kanzler Wolsey kurz vor seiner Verhaftung gesprochen haben soll. Cavendish berichtet in seinen „Negotiations of Thomas Wolsey. Composed by one of his Servants, being his Gentleman-Usher“ 1641 p. 85: „ . . I counsell you and all other Judges and learned men of his Counsell to put no more into his head then Law, that may stand with Conscience for when you tell him (nämlich dem König), that although this be Lawe, yet is not Conscience, for Law without conscience is not fit to be ministred by a King nor his Counsell, nor by any of his Ministers, for every Counsell to a Kingh ought to have respect to Conscience before the rigour of the Law: Laus est facere quod decet non quod licet. The King ought for his Royall dignitie and prerogative to mitigate the rigour of the Lawe, and therefore in his Princely place hee hath constituted a Chancellour, ... and therefore the Court of Chancery hath been commonly called the Court of Conscience . . . . . .“.

Law of God or the law of Reason from the general Rules of the Law § 27. of Man, when they, by Reason of their Generality, would in any particular case judge against the Law of God or the Law of Reason". Wie äusserlich das römische Recht herangezogen wird, geht aus folgender Stelle des obigen Buches hervor. Der „Student" entscheidet in einem Falle auf dem Gebiete des Vertragsrechts, wo Equity in Frage kommt, Ch. XXI, p. 73: „And therefore it seemeth that contracts be grounded upon the Law of Reason, or at least upon the Law that is called jus gentium". Dieses jus gentium ist nur das Schlagwort, das dem römischen Recht entnommen nur nach aussen wirken soll, im Wesen wird aber die Rechtsprechung nach der bisherigen Praxis der Chancery entschieden.

Das jus supplere von der Restauration (Karl II.) bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts. § 28.

Wir sind nunmehr auf dem Gipfelpunkt der Equity angelangt. Kanzler, wie Lord Nottingham (1673—1682), Lord Hardwicke (1736—1756) und Lord Eldon (1801—1827) erleuchten diese Zeit durch die Aufstellung ihrer grundlegenden Rechtssprüche, welche die Ausbildung eines Equity-Systems herbeiführen. Die Tätigkeit des Kanzlergerichtshofs ist nunmehr keine dem Common law widersreitende, keine Kampfestätigkeit, sondern eine ruhige, abwägende Ergänzung desselben. Aus dem jus corrigere der früheren Epoche wird wieder ein zahmes jus supplere durch die Equity.

Drei Gründe führten dies herbei. Vor allem waren durch die Aufhebung des Lehensbandes und der Ablösung der aus dem Lehensverhältnisse stammenden lehensrechtlichen Pflichten (12 Car. II. c. 24)[1] für die Grossgrundbesitzer neue Lebensverhältnisse hervorgerufen, die das Common law nicht vorgesehen hatte. Die Regelung dieser neuen Beziehungen des Grundeigentums, die Konsolidierung des Immobiliarrechts fiel nun dem Kanzlergerichtshof zu und Anlass zu Widerstreit mit dem Common law war umsoweniger vorhanden, als dieses die neuen Verhältnisse gar nicht im Auge haben konnte, die eben jetzt entstanden waren. So fiel z. B. der Mündelschutz, der früher dem lehensrechtlichen „Court of Wards" zustand, nunmehr ohne weiteres an die Chancery.

Der zweite Grund lag darin, dass die Revolution ein so weites diskretionäres Ermessen in der Rechtssetzung des Kanzlers (wie früher durch ‚Injunction') nicht mehr duldete und dulden konnte, weil nicht einmal dem Könige die Rechtssetzung zugestanden wurde.

Der dritte Grund lag in der wirklichen Verbesserung, die das Common law nun durchmachte, eine Verbesserung, die ein umfangreicheres Walten der Equity-Gerichte überflüssig machte. Namentlich wirkte dahin das Gesetz 4 und 5 Anna c. 16 und die Rechtsprechung so erleuchteter Common law-Richter, wie des Lord Mansfield, der verschiedene Rechtsmittel und Einrichtungen, welche bisher nur der Equity eigentümlich waren, nun auch im Common law zur Geltung brachte. Erwägt man dazu, dass im allgemeinen die Ehrfurcht vor dem Gesetz durch die Whigdoktrin besonders gefördert wurde, so wird man nach alledem begreifen, dass sich die Equity-Gerichte nicht mehr die Behauptung getrauten, sie hätten eine Gesetzgebung „über Mein und Dein" zu verwalten. Viel bescheidener klingen jetzt die Aussprüche über die Funktion des Equity-Gerichts.

Lord Nottingham, unmittelbar im Zeitpunkt der Restauration, bezeugt dies. Auf der einen Seite meint er, die Equity habe nur mit jenen Angelegenheiten sich zu beschäftigen, wo das Gesetz nicht ausdrücklich spreche („de his rebus quas lex non

1) 12 Carl II. c. 24 „An Act for Taking away the Court of Ward and Liveries and tenures in capite and by Knights Service, and Purveyance, and for settling a Revenue upon his Majesty in lieu thereof".

§ 28. exacte definit sed arbitrio viri boni permittit"), auf der anderen Seite beschränkt er die Diskretion des Kanzlers mit den Worten, dass das Gewissen desselben nicht „naturalis et interna", also unkontrolliert bliebe, sondern bloss „civilis et politica" sein dürfte. Noch schärfer betont dies Lord Hardwicke: „And though proceedings in Equity are said to be secundum discretionem boni viri, yet when it asked; Vir bonus est quis? the answer is: Qui consulta patrum leges juraque servat".

Die Form, in der die geänderte Auffassung zum Durchbruch kommt, sind die leading cases, welche die Kanzler damals entschieden und die selbst heute noch die Grundlage des Equity-Systems darstellen. Die Vorarbeit lag ja vor: die Präzedenzfälle wurden schon seit der Zeit des Lord Ellesmere, also schon seit dem Ausgang des 16. Jahrhunderts gesammelt. Grosse Kanzler, wie Nottingham, Hardwicke und Eldon zogen aus der ganzen Anzahl von Präzedenzfällen eine Maxime ab und legten solche mit der Absicht fest, dass sie künftigen Entscheidungen als Norm diene. Dabei liessen sich die Kanzler gerne Zeit und suchten, eben weil sie solche leitende Entscheidung sub specie aeternitatis abfassen wollten, die Maximen auf Parömien des römischen Rechts zurückzuführen.

Die lange Dauer des Verfahrens (Prozesse dauerten mindestens 2—3 Jahre) insbesondere das Festhalten an Präzedentien, wie es damals aufkam, machten die Equity bald ebenso verknöchert, wie es das Common law damals war. Daher wurde die Notwendigkeit einer Reform zu Anfang des 19. Jahrhunderts lebhaft empfunden.

§ 29. Reform und heutige Bedeutung der Equity.

Die Equity hatte sich entwickelt, um die Sprödigkeit des Common law, des jus strictum zu mildern. Nun war sie aber infolge der Präzedentien ebenso spröde. Insbesondere waren diese Präzedentien, die jetzt so bindend waren, zu einer Zeit entstanden, wo England noch vorwiegend von agrarischen Interessen beherrscht gewesen. Die modernen, neu aufstrebenden Handelsverhältnisse, die auf Treu und Glauben aufgebaut waren, verlangten aber auch gebieterisch Anerkennung im Kanzlergerichtshof. Dafür war aber die Equity zu spröde geworden. Dazu kam die Langwierigkeit des Verfahrens, die mitunter ganze Familien um ihr Vermögen brachte. Statt jeder weiteren Belege hiefür sei nur auf die meisterhafte Schilderung einer Verhandlung im Kanzlergerichtshof verwiesen, wie sie uns Dickens in den Pickwickern liefert: Der Rechtsfall Jaryndice v. Jaryndice!

Schliesslich kam noch dazu, dass das Common law in der vorhergehenden Epoche derart mit Equity-Grundsätzen durchsetzt worden — eben um es zu verbessern —, dass ein Rechtszustand konkurrierender Jurisdiktionen von Common law- und Equity-Gerichtshöfen vorhanden war. Fürwahr ein grosser Uebelstand! Denn diese konkurrierenden Jurisdiktionen kreuzten und hinderten sich auf Schritt und Tritt und suchten die Arbeitslast auf einander abzuwälzen. Diesen Uebelständen, namentlich der Langwierigkeit und Kostspieligkeit des Verfahrens, wurde zum Teile durch folgende Akte abgeholfen, die grösstenteils eine Vermehrung des wirklich arbeitenden Richterpersonals und eine Verminderung des gewinngierigen und überflüssigen Beamtenheeres des Kanzlergerichtshofs mit sich brachten: 1833, 3 und 4 Will. IV. c. 94; 1841, 4 und 5 Vict. c. 52 (Schaffung 2 neuer Vizekanzler); 1842, 5 und 6 Vict. c. 103 (Abschaffung der Six Clerks) und 1852 die Chancery-Amendment-Act.

Gründlicher Wandel wurde aber erst durch die Fusion der zur Equity berufenen Gerichte in der Judicature-Act von 1873 geschaffen:

1) wurde an Stelle der verschiedenen Appellinstanzen des Equity- und Common law-Verfahrens ein gemeinsamer supreme court of Appeal geschaffen, an den Appella-

tionen sowohl von Common law-Gericht als auch von der Chancery laufen. Was ehemals getrennt war: Common law- und Equity-Gerichte, sind jetzt als Unterabteilungen (Divisions) eines und desselben Gerichtshofs, des high court of justice eingerichtet, nämlich: Kingsbench Division, Chancery Division und Probate, Divorce and Admiralty Division. § 29.

2) wurde durch s. 24 der obigen Akte den Common law-Gerichten die Befugnis erteilt, dieselben Rechtswohltaten zu gewähren, welche früher nur in den Equity-Gerichten erteilt werden konnten. Insbesondere das nach freiem Ermessen zu erlassende Verwaltungsverbot oder -Gebot, die Injunction, der Hebel, mit dem die Equitymaschinerie in Bewegung gesetzt werden konnte.

3) stellte die s. 25 des obigen Gesetzes den Grundsatz auf, dass im Falle des Konflikts, der ja jetzt bei der Fusion beider Jurisdiktionsakten leicht möglich geworden ist, die Prinzipien der Equity über die des Common law unbedingt den Sieg davonzutragen hätten.

Mit dieser Neuordnung war zwar eine Erweiterung des richterlichen Ermessens, ja sogar eine Fusion der Jurisdiktionen, aber keine Fusion der Rechtssysteme erreicht, trotzdem man es gewünscht und schon die Reformer unter Cromwell, insbesonders Whitelock davon geträumt hatten (s. Carlyle, Cromwell III, p. 37 und Gardiner, history of the Commonwealth and Protectorate, II, 253 f.).

Eine solche ist überhaupt unmöglich, weil das Schwergewicht der Präzedenzfälle im Common law und in der Equity zu sehr gefestigt ist, sodann weil mehrere Equity-Institute derart mit dem Equity-Verfahren verknüpft sind, dass ohne Abschaffung dieses letzteren jene Equity vom Common law nicht absorbiert werden kann. Das lehrt insbesondere das Beispiel Pennsylvaniens in den Vereinigten Staaten. Hier ward zu Anfang des 19. Jahrhunderts versucht, die Equity durch Common law-Gerichte und -Verfahren besorgen zu lassen. Dieser Versuch, die Equity zu einer blossen farblosen Billigkeit herabzudrücken scheiterte und 1836 mussten die Common law-Gerichte alle Machtvollkommenheiten des Equity-Verfahrens sich succesive durch Gesetz übertragen lassen, so dass auch hier statt der Fusion der Systeme nur eine Fusion der Jurisdiktionen möglich war (s. darüber Law Quarterly Review I, p. 455).

Treffend charakterisiert Richter Jessel das heutige Verhältnis zwischen Common law und Equity seit der Judicature-Act von 1873 mit folgenden Worten: „There was no fusion of law and equity nor anything of the sort. It was converting in one tribunal the administration of both in every case. (Salt v. Cooper 1880, 16. Ch. D. p. 549.)

4. Abschnitt.

Das Verhältnis der englischen Rechtsquellen zu einander (Rechtsquellensystem).

Kodifikationsversuche[1]). § 30.

„It were good that upon a mature deliberation the composition of the law were set downe by Act of Parliament, and such reports therein contained." Jacob I.

I. Die Geschichte der englischen Kodifikationsversuche des Common law reichen

1) Literatur: 3 Reports by Mr Bellenden Ker, on the Proceedings of the Statute Law 1854. 4 Reports from her Majesty Commissioners for Consolidating the Statute Law

§ 30. bis in die Zeit Elisabeth[1]) und Jakob I. zurück. Denn mit den obigen Worten leitete Jakob I. eine im März 1609 in Whitehall gehaltene Rede ein. Freilich stellt er sich zum Teil die Sache so vor, als ob durch Parlamentsakte diejenigen Reports (Rechtsfallsammlungen), welche allein massgebend sein sollen, approbiert würden. Dass ihm aber der Kodifikationsgedanke — der damals unter dem anspruchslosen Namen „Digest of Lawes" auftritt, nicht fremd war, zeigt eine nach seinem Tode erschienene Schrift eines Anonymus: „An offer to our late Souveraigne King James of a Digest to be made of the Lawes of England" (1629). Darin wird ausgeführt, dass der Autor dem Könige schon zweimal Anträge, ein solches Digest auszuführen, gemacht. Desgleichen erklärte sich Fr. Bacon, der Lord Kanzler Jakob I., für die allerdings getrennte Kodifikation des Common law und des Statute law, mit der für jene Zeit gewiss gerechtfertigten Begründung[2]): „For in many points, in passing judgement, the interpretation and administration of the Common law are not the same as of the statute Law". Besondere Anstalten hierzu sind damals nicht ergriffen worden, wohl aber zu dem bescheidenern Unternehmen einer Kompilation und Konsolidierung der vorhandenen Statuten. Auch das blosse Anstaltmachen hierzu war schon ein gewaltiges Unternehmen, wenn man bedenkt, durch welchen Urwald von obsoleter, toter Gesetzgebung man sich schon damals durchzuringen hatte. Der Sturz Bacon's vereitelte die Ausführung dieser Pläne.

Nach dieser Zeit führt der Kodifikationsgedanke noch einmal zu wirklicher Inangriffnahme. Unter dem Protektorate Cromwell's wird 1653, offenbar von den Vertretern der „Gleichmacher" (Levellers) und der „5. Monarchie" zur Vereinfachung des Rechts, statt des Common law die Einführung der Gesetze Moses verlangt. Ein Komitee des damals einkammerigen Parlaments wird betraut: „to consider a new body of law" (C. Journ. vol. VII. p. 304)[3]). Dass der Plan damals auf eine umfassende Kodifikation des Common law gerichtet war, geht aus dem in den Sommers Tracts VI, p. 276 ausgeführten Programm hervor, dem dieses Komitee zu dienen hatte: das Recht leicht klar und kurz zu gestalten und die Fälle unsicherer Präzedenzfälle los zu werden. „By which means", so setzt der Trakt fort, „the great volumes would come to be reduced into the bigness of a pocket book".

Also das höchste Ideal — ganz im Sinne des späteren Bentham, sein Gesetzbuch in der Tasche mit sich herumzutragen. Freilich wird daraus nichts. Die Folgezeit der Restauration bis zum Ende des 18. Jahrhunderts nimmt den Gedanken nicht wieder auf. Sie begnügt sich wieder mit dem bescheidenen Unternehmen einer Konsolidierung bloss des Gesetzesrechts, kommt aber hierbei auch nicht weit. Erst unter dem Einflusse Bentham's, dessen Kodifikations-Credo wir noch im nächsten Paragraphen näher kennen lernen werden, wird im 19. Jahrhundert die Kodifikationsarbeit wieder aufgenommen. Drei Versuche sind hier besonders bemerkenswert und knüpfen

1855—59, insbes. 1857 p. 30ff. C. Ilbert a. a. O. ch. VIII und ch. IV, Bentham, oeuvres (ed. Dumont) III, p. 87 ff. und I p. 307 ff. Ausgabe von 1829 (Bruxelles).

1) So berichtet uns D'Ewes in seinem Journal des Parlaments für diese Zeit (1592 bis 1593) p. 473, das beraten wurde: „to purge the Statute Book and lessen the Volume of Laws being so many in number, that neither Common People can practise them, nor the Lawyer sufficiently understand the same". Die Römer bestellten 10 Männer. „to correct and recall all former laws and to set forth those Twelve Tables . . . The Athenians likewise appointed 6 for that purpose. And Lewis IX. King of France did the like in reforming his laws". Im Jahre 1597 empfahl eine königl. Thronrede dasselbe dem Parlament. S. D'Ewes a. a. O. p. 524.

2) Aphorism 61 in Works a. a. O.

3) S. auch Gardiner, History of the Commonwealth and Protectorate (1897), vol. II, p. 253 f.

sich an die Namen der drei Lord Kanzler Brougham, Cranworth und Westbury. § 30.

1833 wurde auf Veranlassung Brougham's, der jedenfalls unter Bentham's Einflusse stand, mit den Radikalen während seiner ganzen politischen Tätigkeit stets Fühlung hatte und damals Lord Kanzler war, eine königliche Kommission mit der speziellen Aufgabe betraut, das englische Strafrecht zu kodifizieren oder wenigstens anzugeben, wie weit dies durchführbar sei. Von 1835 bis 1845 tagte die Kommission und erstattete 8 Reports. Da ward sie aufgelöst, hierauf 1845 eine neue Kommission bestellt, die 6 Reports veröffentlichte und eine Bill abfasste, welche, Digesten des Strafrechts betitelt, von Brougham 1849 dem Oberhause vorgelegt wurde. Zu weiteren legislativen Schritten kam es jedoch nicht. Die oben bezeichnete Kommission erstattete noch einen Report über das Strafverfahren und seine Kodifikation. Das war ihr letztes Werk.

Nachdem 1852 von Lord Kanzler St. Leonard eine königliche Kommission für denselben Zweck, nämlich die Kodifikation des Strafrechts eingesetzt worden war, übernahm 1853 Lord Cranworth, der St. Leonhard als Kanzler im Amte gefolgt die Leitung der Arbeiten mit der festen Absicht, nicht bloss das Strafrecht, sondern das gesamte Common law zu kodifizieren und eine „Code Victoria", wie er sagte, zu Tage zu fördern. (Hans. D. 3s. vol. 123, p. 9.) In der Kommission sass aber der vorzügliche Jurist Bellenden Ker, der, viel bedächtiger als sein Chef, der nächsten Zukunft eine viel bescheidenere, aber nicht minder praktische Aufgabe stellte. Die Kommission empfahl unter des letzteren Einfluss die Errichtung eines ständigen Statute law board zum Zwecke der Konsolidation des Statute law, der Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen u. a. m. Kurz, seit der Zeit kam der Gedanke auf, nicht Kodifikation des gesamten Rechts, sondern bloss Konsolidation der wichtigsten Gesetzesmaterien, d. i. Zusammenfassung mehrerer eine Rechtsmaterie beherrschenden Gesetze zu versuchen. Diese Konsolidation sollte — und das ist auch der heutige Gedankengang — eine dereinstige Gesamtkodifikation vorbereiten.

1866, da Lord Westbury Kanzler war, erging die Bestellung einer neuen königlichen Kommission „to require in to the expediency of a digest of law, and the best mode of accomplishing that object and of otherwise exhibiting in a compendious and accessible form the law as embodied in judicial decisions". Verschiedene Barrister waren mit der Ausarbeitung einzelner Rechtspartien betraut. Ihre Arbeiten waren aber nicht zufriedenstellend und das ganze Unternehmen verlief im Sand.

Noch einmal schwang man sich zur Kodifikationsidee 1870 auf, als der berühmte Jurist James Fitz-James Stephen, ein Schüler von Bentham, aus Indien herüberkam, wo er den Hauptanteil an der Kodifikation des gesamten Strafrechts und Strafverfahrens und des Gerichtsverfahrens hatte. Mit den in Indien gewonnenen Erfahrungen arbeitete er einen Strafprozess- und Strafgesetzentwurf aus. 1878 wurde der Entwurf im Parlament von Sir John Holks vorgebracht und einer viergliederigen Kommission überwiesen, welche ihren Report und Entwurf 1879 dem Unterhause auch vorlegte. Dieser Entwurf, 1882 von der Regierung im Parlament vorgebracht, wurde zwar dem grossen Committee on Law überwiesen. Wegen des Widerstandes, der aber im Parlament zu erkennen war, wurde die ganze Kodifikationsidee fallen gelassen. Seit der Zeit herrscht die Parole: Nur Konsolidation (worüber wir noch an anderer Stelle ausführlich sprechen werden), nicht Kodifikation! Darunter sind nur kleinere Kodifikationsarbeiten, d. h. die gesetzgeberische Zusammenfassung der Behandlung von Common und Statute law in einer beschränkten Rechtsmaterie zu verstehen. Es gehören hierher die Partnerships Act von 1890, die Sale of Goods Act

§ 30. 1893 u. a. m.

II. Wenn wir die Fruchtlosigkeit aller bisherigen Kodifikationsversuche und die Stimmung, die hinsichtlich der Frage in England heute noch mehr als vor 20 Jahren vorherrscht, betrachten, so drängt sich unmittelbar die Frage auf: Warum? Die Gründe liegen in drei Punkten: in der Gesetzesmaschine selbst, in der Stellung des Richters zum Gesetz und in dem Mangel jeder eigenen Rechtswissenschaft, die der Gesetzgebung immer die Wege ebnet.

1) Was zunächst die Gesetzgebungsmaschine anlangt, so sind in ihr die verschiedenartigsten Interessen derart mächtig, dass sie notwendig durch eine allumfassende Kodifikation in der einen oder anderen Richtung tangiert werden müssten. Daher nichts leichter, als dass hier die disparatesten Elemente sich vereinigen, um jeder solchen Kodifikation Widerstand entgegenzusetzen. Trifft dieser Gesichtspunkt für jedes Parlament zu, so kommt er natürlich in England zu ganz besonderer Geltung. In keinem Lande ist die Achtung vor den sog. „vested interests", den wohlerworbenen Interessen so gross als in England. Wir auf dem Kontinent sind von der Staatsomnipotenz so durchdrungen, dass im allgemeinen Interesse über Rechte der Individuen, mögen sie wohl erworben sein oder nicht, gewöhnlich hinweggeschritten wird, nicht selten ohne jede Entschädigung. Der entgegengesetzte Standpunkt herrscht in England und wird von Bellenden Ker in seinem Bericht an den Kanzler (Report from h. M. Comrs. for consolidating the Statute Law 1853 [C. P. Nr. 301] p. 21) wie folgt beschrieben: „the characteristic of our modern English legislation is that it is sensible to all the influences of public and private interest". Er fügt dem hinzu, gewissermassen die Schwierigkeit jeder umfassenden Kodifikation in England dadurch trefflich charakterisierend: „Dies ist nur das notwendige Resultat des Glaubens, dass jede erweisliche Beschwerde, wenn möglich, ihre Remedur hat, dass jeder Umstand, welcher den Gesetzesbuchstaben tyrannisch und drückend macht, zu vermeiden sei. Das erzeugt den Sinn jedermanns, dass das englische Recht keine Tyrannei sei, dass es nicht Unterdrückung sondern Schutz jedes Individuums sei." Ob nun dieses begeisterte Lob Ker's wirklich unsere kontinentalen Staatseinrichtungen so minderwertig macht, möchte ich dahingestellt sein lassen. Eines steht für mich aber fest: diese Ehrfurcht vor den „vested interests", sie ist nur ein Reflex des allgemeinen England durchdringenden Individualismus und der verhindert jede umfassende Kodifikation.

2) Der zweite Grund liegt in der souveränen Stellung des Richters, die derselbe den Gesetzen gegenüber seit Alters her einnimmt. Die rechtschöpferische Kraft, die dem englischen Richter im Gegensatz zum kontinentalen inne wohnt, macht jedes noch so umfassende englische Kodifikationswerk nur zu einer vorübergehenden Erscheinung. Denn alsbald wird sich durch die Rechtsprechung ein solches Spinnengewebe von Spruchpraxis herausgebildet haben, dass von dem ursprünglichen Gesetzestext nicht viel mehr zu sehen ist. Als Beispiel denke man an die Spruchpraxis, die sich im Anschluss an die Statuten: „Quia emptores", „of Uses" und „of Frauds" entwickelt hat, wo die in allgemeinen Sätzen niedergelegte Spruchpraxis 5—10 mal grösser ist, als der ursprüngliche Gesetzestext. Nur wenn man Bentham's Plan der Gesetzessklaverei der Richter acceptiert hätte, wäre man in England zu einer umfassenden Kodifikation reif. Da man aber hier glücklicherweise diese Gesetzessklaverei nicht kennt, so muss man jedenfalls auch die Kehrseite der Sache in Kauf nehmen.

3) Der dritte Grund liegt in dem Mangel einer Rechtswissenschaft und wissenschaftlichen Ausbildung der praktischen Juristen, der Barrister, denn wenn man die Leute, die den Versuch einer Kodifikation wagen, klagen hört (Report from h. M. Crs. for Consolidating the Statute Law 1855, p. 2 ff.), sie wüssten sich bei der Unmasse von Gesetzen, die

bloss Amendements zum Common law wären, nicht zu helfen, man könnte kein System § 30. in die Sache bringen, ohne aus den verschiedensten Gesetzen einzelne Partikelchen herauszuschneiden, was also doch nur membra disjecta gäbe; wenn man ferner diese Systemlosigkeit der Gesetzesabfassung vor Augen hat, und wenn man schliesslich an den Mangel einer einheitlich ausgebildeten Rechtsterminologie denkt, so liegt alledem nur das Fehlen jeder wissenschaftlichen Verarbeitung des Rechtsstoffs zu Grunde. Eigentümlich wird es den kontinentalen Juristen anmuten, wenn er diese ehrlichen Versuche, der Sache beizukommen, in den Blaubüchern des englischen Parlaments verzeichnet findet; aber man wird gleich von vornherein zu der Frage geführt: „Quält Ihr Euch nicht ganz vergebens? Wollt Ihr wirklich die Sisyphusarbeit vollbringen und ein Rechtssystem schaffen, das die Römer und die Deutschen in vielen hundert Jahren dauernder wissenschaftlicher Entwicklung geschaffen haben? Ihr wollt das mit 5—20 Männern in einem Zeitraum von 1—3 Jahren erreichen, woran die Römer und die Deutschen durch viele hundert Jahre mit Hilfe vieler Generationen von Rechtsgelehrten gebaut! Fürwahr ein vergebliches Unternehmen! Anzuerkennen ist, dass diese Idee der Abhängigkeit der Kodifikation von der wissenschaftlichen Ausbildung der Juristen, die uns seit Savigny und Ihering vollkommen geläufig ist, den Engländern auch allmählich aufzudämmern beginnt, denn der trefflich und fein gebildete englische Jurist Courtenay Ilbert variiert den Ausspruch Bentham's, dass ein gutes Gesetzbuch eine unendliche Wohltat sei, mit den Worten, dass ein gutes wissenschaftliches Buch die halbe Arbeit für ein Gesetzbuch der betreffenden Rechtsmaterie wäre.

Der Unterschied des englischen und kontinentalen Rechtsquellensystems. § 31.

1. Aus den obigen Ausführungen wird klar geworden sein, dass ein bedeutender Gegensatz in Bezug auf das Verhältnis der Rechtsquellen unter einander zwischen dem Kontinent und England vorwaltet. Dieser Gegensatz soll nun kurz präzisiert, aus der verschiedenen Rechtsentwicklung da und dort erklärt und auf Grund dieser historischen Untersuchung gewertet werden. Wir haben demnach Antwort zu geben auf die Frage: Worin besteht der Gegensatz? Wodurch ist er historisch begründet, und welche Vorzüge hat das eine System vor dem anderen?

Der Unterschied zwischen dem englischen und kontinentalen Rechtsquellensystem besteht, kurz gesagt, in drei Punkten:

1) Im Kodifikationsprinzip, das auf dem Kontinent herrscht, das die erschöpfende Regelung der vom Gesetzgeber geordneten Rechtsmaterie bedeutet und das Gewohnheitsrecht nur als vom Gesetzgeber geduldete und gestattete Zutat der Rechtsquellen auffasst. In England herrscht das Amendementprinzip, d. h. es herrscht das Gewohnheitsrecht, das Gesetzesrecht ist nur Amendement, Verbesserung des Gewohnheitsrechts. Was nicht ausdrücklich durch Gesetzesrecht angeordnet wird, bleibt nach wie vor der Regelung durch Gewohnheitsrecht unterworfen. Der Wille des Gesetzgebers ist auf dem Kontinent der das Rechtsquellensystem beherrschende. Was er auch nicht ausdrücklich sagt, das wird auf Umwegen durch die Hilfsmittel der logischen Interpretation und der weitgefassten Rechtsanalogie aus dem Gesetzestexte herausgelesen. Es muss gefunden werden, koste es was es wolle. In England spielt der gesetzgeberische Wille nur soweit eine Rolle, als er ausdrücklich sich kundgibt. In ihn wird nichts hineingetragen, aus ihm nichts mehr herausgelesen.

§ 31. Es ist kein Phantom und kein alles beherrschendes Prinzip, vor dem sich der Richter in Demut beugt.

2) Ein fernerer Differenzpunkt zwischen den beiden Systemen liegt in der unbedingten Gebundenheit der Richter an den Gesetzestext auf dem Kontinent. In England hat selbst ein so konservativer Jurist wie Blackstone die Ausserachtlassung eines Gesetzes („Disregard quoad hoc") für möglich gehalten und es wird heute noch die prinzipiell für unverbrüchlich gehaltene Gesetzesregel auf dem Wege der Fiktion und Analogie sowie auf dem Wege der Equity, deren Hilfsmittel jetzt seit 1873 auch den ordentlichen Common law-Gerichten zustehen, gemäss jener Erlaubnis Blackstone's nicht selten vom Richter ausser Acht gelassen. Kurz gesagt, auf dem Kontinent ist der Richter, um Br. Schmidt's treffenden Vergleich zu wiederholen, „Subsumtionsautomat[1]), in welchen man auf der einen Seite das Zehnpfennigstück des konkreten Tatbestandes hineinwirft, um dann auf der anderen vermöge des geräuschlos in ihm arbeitenden Gesetzesapparates das Urteil, vollendet bis ins einzelne herausfallen zu sehen": in England steht der Richter formal juristisch, wie wir oben sahen, zwar unter dem Gesetze, praktisch und in Wirklichkeit beherrscht er souverän das Gesetz, was wieder, wie wir hörten, mit der historischen Entwicklung des Gesetzesbegriffes, seiner nur historisch zu erklärenden Minderwertigkeit gegenüber dem Gewohnheitsrecht und heute mit der Unvollkommenheit der englischen Gesetzgebungsmaschinerie zusammenhängt.

3) Auf dem Kontinente herrscht das Prinzip der unbedingten Geschlossenheit des Rechtssystems. Es gibt keine Lücken in der Rechtsordnung, wie die Juristen sagen. Durch Interpretation und Rechtsanalogie soll man den Gesetzestext so lange drehen und wenden können, bis die angebliche Lücke des Gesetzes ausgefüllt ist. Um Gotteswillen nur keine Lücken des Gesetzes! Das wäre ja nur die Wiedereinführung des längst totgeglaubten und bis zur Vernichtung bekämpften Naturrechts[2]). In England anerkennt man Lücken des Gesetzes, echte Lücken des Gesetzes, die früher die Billigkeitsgerichte durch Equity, jetzt alle Gerichte durch Equity auszufüllen haben. Es gibt nach der Auffassung der englischen Juristen, insbesondere der Praktiker, ein Naturrecht. Treffend spiegelt der englische Rechtspraktiker[3]) Salmond die Ansicht seiner Kollegen wieder, wenn er sagt: „Judges are appointed to administer justice — justice according to law, so far as the law extendes, but so far as there is no law, then justice according to nature". Freilich eine Theorie des Naturrechts gibt es in England heute nicht. Die Theorie des Naturrechts, gilt dort[4]) seit Bentham und Austin als vollkommen überwunden. Es spielt nur als Bestandteil der Ethik eine Rolle. Die Engländer theoretisieren nicht. Aber was sie in der Theorie versäumen, das holen sie in der Praxis nach und haben es daher nicht nötig, ein „Naturrecht" in unserm kontinentalen Sinne als ein über dem positiven Recht stehendes Rechtssystem anzubeten. Sie praktizieren „Naturrecht" ohne sich dessen theoretisch bewusst zu werden.

II. Wenn wir nun nach dem Grunde dieser Differenzen zwischen dem englischen und unserem kontinentalen Rechtsquellensystem fragen, so wird die Antwort kurz lauten: Das römische Recht[5]), die moderne durch die französische Kodi-

1) S. Bruno Schmidt, Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens. Leipzig 1899, S. 15.

2) S. statt aller Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie I. (1892) p. 372.

3) Law Quarterly Review, vol. 16, p. 389.

4) Salmond in Law Quarterly Review, vol. 11, p. 137 ff.

5) S. dazu insbes. Ehrlich, Freie Rechtsfindung und freie Rechtswissenschaft, Leipzig

fikation veranlasste Auffassung und die konstitutionelle Doktrin, § 31. die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts sich ausbildete. Durch die Rezeption des römischen Rechts wurde schon von Besold und bis in die Zeit von Guilliaume (Rechtslehre von der Gewohnheit, 1801) und von Nic. Th. Gönner (1807) (s. über diesen J. B. Koch in der Heidelberger Sammlung staats- u. volksw. Abhdlg. 4. Bd. 1. H. p. 170) der Satz vorgetragen, die normale Rechtsquelle sei allein das Gesetz; das Gewohnheitsrecht müsste, wenn ihm nicht gleich jede rechtsverbindliche Kraft abgesprochen werde, zunächst im Willen des Gesetzgebers begründet sein. Der stillschweigende Konsens des Gesetzgebers sei der Grund der Rechtsverbindlichkeit des Gesetzes. Es war eben die Gestattungstheorie, die so vorgetragen wurde und die alsbald noch kräftiger zu neuem Leben erwachen sollte.

Dem römischen Rechte entsprechend (c. 1 § 2, c. 2 § 21, c. 3 § 21 C. de vet. jure enucleando I, 17, und c. 12 § 1 C. de legibus I, 14) wurde ferner die absolute Gebundenheit des Richters an das Gesetz und die Geschlossenheit des Rechtssystems schon von den Schriftstellern des 17. und 18. Jahrhunderts behauptet (so insbes. schon von Gönner in seinen civilist. Abhandlungen); und eine königlich-franz. Ordonnanz vom April 1667 (Geny Les Sources du droit privé positif 190: p. 67), dann eine Friedrich des Grossen in Preussen von 1780 (cit. bei Savigny, „Vom Beruf" a. a. O. p. 88), sowie das österr. Josefinische Gesetzbuch von 1786 (§ 29) befahlen, dass der Richter in jedem zweifelhaften Fall sofort eine authentische Interpretation von der Gesetzgebungsstelle zu verlangen habe.

Alle diese vom 16. bis 18. Jahrhundert in Deutschland und Frankreich aufgestellten, hier nur skizzenhaft angedeuteten Prinzipien erlangten seit Beginn des 19. Jahrhunderts eine Präzision und Schärfe, auf Grund deren dann unsere auf dem Kontinente herrschende Auffassung der Rechtsquellen aufgebaut wurde. Diese moderne Auffassung hat drei Wurzeln: 1. den Einfluss der Lehre Benthams, vermittelt durch den Code Napoléon. Thibaut, Pfeiffer und Gönner gehören zu den Propagatoren dieser Ansicht. Dieser Einfluss selbst brachte uns das Kodifikationsprinzip und den Popanz „des gesetzgeberischen Willens". 2. Die Montesquieu'sche durch die konstitutionelle Doctrin uns vermittelte Lehre der dreigeteilten Staatsgewalt. Sie brachte uns den Richter als Subsumtionsautomaten. 3. Die historische Schule unter Savigny's Leitung. Sie brachte uns die Austreibung des Naturrechts und den Glauben an die Geschlossenheit und Lückenlosigkeit des Rechtssystems, der schon in der Bentham'schen Lehre im Keime lag.

1) Bentham's Lehre. Veranlasst durch die zu seiner Zeit herrschende Unübersehbarkeit der Präzedenzfälle des Common law und die damit verbundene Rechtsunsicherheit und Kostspieligkeit der Rechtsprechung sucht Bentham all dem durch Kodifikation des gesamten Common law abzuhelfen. Aber Bentham war nicht praktischer Politiker sondern mehr theoretisierender Raisoneur. Seine praktische Idee wandelt sich ihm unter der Hand zu einem System der Kodifizierungslehre, die für alle Völker und Zeiten gleich gut sein sollte. Den Vereinigten Staaten, dem Kaiser von Russland, den spanischen und portugiesischen Kortes, all denen erbot er sich zu einer Kodifikation ihres Rechts nach der von ihm aufgestellten Lehre an.

Dieselbe ist insbesondere in zweien seiner Werke besonders niedergelegt, im „Vue

---

1903, der den Einfluss der Rezeption des röm. Rechts auf die Gestaltung unseres Gedankenkreises über das „Rechtsquellensystem" nachweist, den Einfluss Bentham's und der konstitutionellen Doktrin aber vollkommen übersieht.

§ 31. Générale d'un Corps complet de Legislation" (1802) und „De la Codification" (um 1811 geschrieben)[1]). Sie lässt sich in folgende Grundsätze zusammenfassen:

Die ganze Rechtsordnung muss ein geschlossenes System abgeben („l'intégralité des Corps de droit," Ch. XXXI des „Vue": „Il ne suffit pas qu'un corps de droit soit bien redigé, il faut encore qu'il soit complet"). Zu diesem Zwecke muss eine alle Zweige des Rechts (Zivilprozess — Strafrecht u. a. m.) umfassende Kodifikation eintreten. Aber diese Gesetzbücher müssten miteinander in Zusammenhang stehen und gewissermassen nach einem gemeinsamen Zentrum gravitieren (Vue: p. 312). Jede dieser Gesetzgebungen müsse drei Bedingungen erfüllen; sie müsse vollkommen („complet"), leicht erkennbar („cognoscibilité de loi") und in ihren Motiven (justifiabilité de loi) leicht zu verstehen sein. Durch die Vollkommenheit würde es allein möglich, den Willen des Gesetzgebers zu tage treten zu lassen (la volonté de legislateur ne sera point placée dans l'esprit de citoyen"). Darauf käme es aber vor allem an, damit endlich der Willkür von Richtern und Advokaten (den sog. „imposteurs"), die ihren Willen für den des Gesetzgebers ausgäben, ein Ende gemacht würde (Codification s. 6). Insbesondere höre damit die Ausfüllung von Lücken auf, welche ein ungeschriebenes Recht mit sich bringe („L'avocat et le juge trouvent partout, dans ce système, de vides qu'ils remplissent comme ils veulent"). Dadurch erlange der Richter allein seine ihm zustehende Rolle, nämlich die blosser Gesetzesanwendung (Vue: Ch. XXI. p. 356. „Là ou règne la loi écrite, il faut, que l'ordre du juge soit conforme à ce que cette loi lui préscrit"). Seine Pflicht sei es insbesondere (Ch. XXXIII Vue), auf die Absicht des Gesetzgebers („Intention du Legislateur") einzugehen.

Klarheit des Gesetzes sei zu verlangen. Insbesondere seien alle Verweise auf andere Gesetze zu vermeiden (Ch. XXXII Vue p. 368), denn das würde nur den Willen des Gesetzgebers mit einem fremden Willen verhüllen („envelopper la volonté du legislateur dans une volonté etrangère"). Das Gesetzbuch solle auch mit Motiven versehen sein und zwar für die legislativen Körperschaften, für die Untertanen, insbesondere aber für die Richter (Codification s. 4) „un guide d'appui lorsqu'ils sont appellés à rendre compte des motifs de leurs decisions particulières." Hier werden zum ersten Male in einer für die folgende Theorie grundlegenden Weise nicht bloss Motivenberichte als Interpretationsmittel, sondern als der heute noch verlangte Deckmantel richterlicher Entscheidung bezeichnet.

Wenn ein solches Kodifikationswerk geschaffen würde, dann habe darin das Gewohnheitsrecht nur den Platz, den der Gesetzgeber ihm einzuräumen für gut finde. (Vue Ch. 31 p. 366: „Mais en s'y prenant avec les ménagements nécessaires, il pourra les (nämlich die lästigen „Coutûmes") homologuer, les fixer par écrit.") Denn nur das Gesetz allein habe Anspruch auf den Namen eines Gesetzes. Das Gewohnheitsrecht sei nur ein Phantom des Gesetzes (p. 361: à la loi écrite il y a une base assurée, manifeste: il y a un legislateur il y a une volonté, il y a une expression de cette volonté, une epoque connue de sa naissance. Une loi non écrite n'a rien, de tout cela ... Si elle a un legislateur, c'est le juge lui même.")

Durch die Schaffung eines solchen Kodifikationswerks werde aber die Möglichkeit gegeben, dass jeder Staatsbürger sein Gesetzbuch in der Tasche tragen und genau

1) Ich zitiere nach der Ausgabe seiner Werke vor Dumont 1829, hier kurz „Vue" und „Codification".

kennen würde (Vue p. 351: „Citoyen, dit le legislateur, quelle est ta condition? És tu père? ouvre le titre des pères. És tu agricole? Consulte le titre d'agricole.") Das sei das höchste, anzustrebende Ziel!

Die Auffassung Bentham's von dem gesamten Rechtsquellensystem teilte sich ohne Frage gleich dem ersten grossen Kodifikationswerk mit, das Napoleon schuf. Sie entsprach auch ganz jenem klassischen Geist, der die Revolutionszeit charakterisierte und der nach Taine's Schilderung in der Annahme bestand, dass die Volksmassen wie ein mechanisches Uhrwerk durch eine zweckmässige Gesetzgebung geleitet werden könnten. Mit Stolz erzählt[1]) auch Bentham, dass er der einzige lebende Theoretiker gewesen, der in den Vorarbeiten zum Code Napoléon zitiert worden sei. Der Benthamismus[2]) kam mit den Siegeszügen Napoleon's und mit Eingang des Code Napoléon nach Deutschland. Man lernte die Vorzüge und Nachteile jenes grossen Gesetzeswerkes kennen und als der gemeinsame Feind vertrieben war, da erhob sich unter Thibaut's Leitung der Ruf nach einem einheitlichen Gesetzbuch für Deutschland. Jetzt war es Zeit, den Benthamismus zu propagieren und Thibaut verkündet ihn in seiner Schrift: „Ueber die Notwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts in Deutschland"[3]). Da findet sich vor allem die Bentham'sche Formel S. 6: „Man kann und muss an jede Gesetzgebung zwei Forderungen machen: dass sie formell und materiell vollkommen sei, und dass sie ihre Bestimmungen klar unzweideutig und erschöpfend aufstelle . . ." S. 13: „Ein einfaches National-Gesetzbuch unter deutscher Kraft in deutschem Geist aber wird dagegen jedem auch nur mittelmässigen Kopfe alle seine Teile zugänglich machen und unsere Anwälte und Richter werden dadurch endlich in die Lage kommen, dass ihnen für jeden Fall das Recht lebendig gegenwärtig ist". (Vergl. damit Bentham's Ausführungen oben.) Der bisherige Kult des römischen Rechts (das bei Thibaut die Stelle des ungeschriebenen Rechts tritt, gegen das Bentham sich wendet) habe nur missliches im Gefolge gehabt. Er sagt darüber S. 16: „Alle eure Gelehrsamkeit, alle eure Varianten und Konjunkturen, alles dies hat die friedliche Sicherheit des Bürgers tausendfältig gestört und nur den Anwälten die Taschen gefüllt." (Vergleiche die oben cit. Aussprüche Bentham's.) Ganz wie bei Bentham wird die Montesquieu'sche Lehre verspottet, dass die Gesetzgebung nach Ort und Zeit verschieden sein müsse (S. 41) und ganz im Sinne Bentham's wird S. 47 der Kampf gegen die wuchernden „Wortgebräuche und Gewohnheiten", die nur Rechtsfaulheiten seien, geführt. Auf diesem Bentham'schen Standpunkt hat Thibaut zahlreiche Nachfolger: Gönner, Pfeiffer u. a. m. Damit ist die neue Wurzel unserer heutigen Auffassung vom Rechtsquellensystem blossgelegt: der unverbrüchliche Glauben an die Zweckmässigkeit des Kodifikationsvorgangs und an die Allwissenheit und Allmacht des Gesetzes im Vergleich zum Gewohnheitsrecht.

2) Die zweite Wurzel unserer heutigen Auffassung ist die konstitutionelle Doktrin von der Dreiteilung der Staatsgewalt. Sie sagt, was bei Bentham nur angedeutet ist, dass der Richter „Subsumtionsautomat" sein müsse. Das ergibt sich schon aus der Lehre, die scharf die Rechtsprechung von der Gesetzgebung getrennt wissen möchte. Soll der Richter mehr sein, als bloss Anwender des Gesetzes, dann wird er ja selbst Gesetzgeber! Das muss unter allen Umständen vermieden werden. Schon Montesquieu sagt („Esprit des lois" livre VI. ch. III): „Dans le gouvernment républicain il est de la nature de la constitution que

1) S. Works ed. Bowring vol. IV. p. 456 und 514.

2) Wie sehr er die Redakteure und Zeitgenossen des Code Napoléon erfüllte, s. darüber Geny a. a. O.

3) Ich zitiere nach der Ausgabe von 1840, die erste erschien bekanntlich 1814.

§ 31. le juges suivent la lettre de la loi" und an anderer Stelle im berühmten 6. Kapitel des 11. Buches über die englische Verfassung, wo das deutlicher ausgeführt wird: „Si les tribunaux ne doivent pas être fixes, les jugements doivent l'être à un tel point qu'ils ne soient jamais qu'un têxte précis de la loi. S'ils étaient une opinion particulière du juge on vivrait dans la Société sans savoir précisément les engagements que l'on y contracte."

Auf diese Grundsätze hat nun die Konstitution die Stellung des Richters zum Gesetze in dem organischen Dekret vom 16./24. August 1790 und die Errichtung eines Kassationstribunals durch Gesetz vom 27. November (1. Dezember) 1790 gebaut. Demnach kann der Richter, wo ihm die Rechtsfragen zweifelhaft vom Gesetz erledigt scheinen, sich direkt an die Legislatur wenden (référé facultatif), er muss es jedoch dann, wenn er in der bisherigen Rechtsprechung auffallende Widersprüche findet, die auf eine Lücke des Gesetzes hinweisen (référé obligatoire). Ein Kassationshof wird eingerichtet, um nur über die richtige Anwendung des Gesetzestextes durch die Richter zu wachen, ohne jede reformatorische Befugnis, ein Gedanke, der auch heute noch der Einrichtung vieler kontinentaler oberster Gerichtshöfe zugrunde gelegt ist. Die Ansichten Montesquieu's und die der Constituante finden die ganze Revolutionszeit hindurch Anklang. Freilich den schärfsten Ausdruck erreichten sie wohl bei Robespierre[1]. „Ce mot de jurisprudence des tribunaux dans l'acceptation qu'il avait dans l'ancien régime, ne signifie plus rien dans le nouveau; il doit être effacé de notre langue. Dans un État qui a une constitution, une législation, la jurisprudence des tribuneaux n'est autre chose que la loi". So ward durch die konstitutionelle Doktrin in Frankreich der Richter zum „Subsumtionsautomaten". Brauche ich nun noch das Hinüberwirken dieser Anschauung nach Deutschland im einzelnen nachzuweisen? Ich denke dies ist überflüssig. Die Mehrzahl der deutschen Juristen ist ja noch heute von diesem Dogma erfüllt.

3) Die dritte Wurzel unserer heutigen Auffassung, welche uns die Geschlossenheit des Rechtssystems gebracht hat, ist die historische Schule in ihrem Kampfe gegen das Naturrecht. Wir finden den Gedanken der Geschlossenheit des Rechtssystems („intégralité du corps de droit") schon bei Bentham ausgesprochen. Aber darüber, inwieweit trotz derselben das Naturrecht als Billigkeit (Equity oder sonst) gelte, spricht er sich nicht aus. Auch ist bekannt (s. Bergbohm a. a. O. S. 332 f.), dass er und seine Schüler trotz der Ironie, mit welcher sie die Naturrechtler verspotten, direkte Angriffe gegen das Naturrecht nicht unternommen haben. Deshalb finden wir auch bei seiner Schule das Naturrecht in Form der richterlichen Billigkeit zugelassen. Sein Schüler Austin in England[2]) erklärt sich trotz der prinzipiellen Gegnerschaft gegen das Naturrecht, für die Zulässigkeit einer ausgedehnten Billigkeit.

In Deutschland hat Thibaut freilich das Naturrecht und daher in ausgedehntem Masse auch die richterliche Billigkeit zugelassen mit den Worten[3]): „Mit Recht tadelt Schlosser ein Gesetzbuch, welches alles nach der skrupulösesten Billigkeit abzirkeln, für jede Grille der Untertanen ein Gesetz geben, nichts dem Menschensinn und der Einsicht der Richter und der natürlichen Billigkeit überlassen will." Desgleichen haben die Redaktoren des Code Napoléon,

1) Archives parlementaires I. série t. XX. p. 516.

2) Lectures on Jurisprudence II. 60 ff.

3) In der Kritik eines Buches von Pfeiffer: „Ideen zu einem Zivilgesetzbuch für die deutschen Staaten". 1816.

und Geny hat dies nun endgültig festgestellt (a. a. O. p. 19ff.), die Equity, die natürliche Billigkeit zur Anwendung kommen lassen wollen und das war auch der Standpunkt bis Blondeau, der im Vereine mit seinen Schülern die Equity aus dem französischen Rechtsquellensystem ausgetrieben hat.

Bei uns hat dies die historische Schule besorgt. Savigny führt dies im Kampfe gegen die Redaktoren des Code Napoléon aus[1]), welche das Naturrecht in subsidium des Gesetzbuchs gelten lassen wollten, statt eine Ergänzung desselben bloss im Sinne der Analogie und logischen Interpretation (Savigny sagt „Analogie und Argumentum legis") gelten zu lassen. Er fügt (S. 76) hinzu: „Das Naturrecht ist wohl mehr zum Staate als zum ernstlichen Gebrauch aufgeführt, wo von besonderer Anwendung die Rede ist, wird keine Notiz davon genommen und nur in Deutschland hat man den Zustand des französischen Rechtes wegen des Gebrauchs dieser Rechtsquellen glücklich gepriesen" [2]). Also kein Naturrecht, nicht einmal im Gewande der Billigkeit! Statt dessen wird die Rechtsanalogie und logische Interpretation anempfohlen. Die Folger Savigny's haben diesen Satz beherzigt. Im Kampfe gegen das Naturrecht hat die historische Schule das Dogma von der Geschlossenheit des Rechtssystems [3]) festgehalten und die absolute Lückenlosigkeit desselben verkündet. Ganz besonders ist dies durch die Restauration der historischen Schule von seiten Bergbohm's geschehen (a. a. O. S. 374).

Demgegenüber ist nun neuerdings wieder von Zitelmann nachgewiesen (Lücken i. Recht 1902, S. 27), dass es wirklich Lücken, echte Lücken des Gesetzes geben könne, an die der Gesetzgeber niemals gedacht hat, wo der gesetzgeberische Verstand stillgestanden hat. Soll da auch der Richter stillstehen? Wir antworteten: nimmermehr. Im hitzigen Kampfe gegen das Naturrecht ist das Kind mit dem Bade ausgeschüttet worden: Ich meine die richterliche, rechtschöpferische Billigkeit, die Equity als rechtschöpferische Kraft und die Portion Naturrecht, die in ihm zweifellos steckt, ist vernichtet worden mit dem ganzen Naturrecht, wie es Deutschland bis in die 50ger Jahre des 19. Jahrhunderts erfüllt hat. Aber nur scheinbar! Denn das Leben ist mächtiger als die Theorie. Die freie und rechtschöpferische Billigkeit muss nun unter fremdem Namen und ganz verschämt im entlegensten Winkel des Rechtsquellensystems seit Savigny ihr Leben fortfristen. Wir brauchen aber nur die Kapitel über logische Interpretation, Rechtsanalogie und Billigkeit z. B. in dem Pandektenlehrbuch bei Regelsberger nachzulesen, um die rechtschöpferische Bedeutung der Billigkeit klar zu erkennen. Und selbst ein so mächtiger Gegner des Naturrechts wie Bergbohm muss die rechtschöpferische Bedeutung der sog. „Natur der Sache" anerkennen. Auch wir glauben mit dem Gegner des Naturrechts, dass die Zeiten einer dem Staate übergeordneten Rechtsordnung vorüber sind, aber wir glauben auch ebenso an die rechtschöpferische Bedeutung der Billigkeit, des Stiefkindes unseres Rechtsquellensystems, wir glauben an Lücken der Rechtsordnung, die der Richter auszufüllen berufen ist, aus eigener Kraft und ohne besonderen Halt im Gesetz zu suchen. Ein Vergleich mit dem englischen System, das nie die Billigkeit, die Equity, verkannt hat, muss uns hierin bestärken. Auf diesen Teil des vielgeschmähten Naturrechts ist wohl der Satz anwendbar: Naturam expellas furca, tamen ungua recurret!"

1) Vom Berufe unserer Zeit a. a. O. S. 72f. (Ausgabe von 1840.)

2) An dieser Stelle wird als „man" von Savigny zit.: Schmidt, Einleitung in das bürgerl. Recht des französ. Reichs Bd. I S. 21—23 und S. 373—374.

3) Zuerst — wie Zitelmann, Lücken i. Recht, 1902, S. 39 bemerkt, von Ihering.

§ 32. Die Kritik des englischen Rechtsquellensytems.

„Thus by preserving the method of nature in the conduct of state, in what we improve we are never new, in what we retain we are never wholy obsolete."
Burke, „Reflections on the Revolution in France".

Das englische Rechtsquellensystem mit seiner überwiegenden Stellung des Gewohnheitsrechts hat lebhafte, mitunter recht scharfe Kritik erfahren. Von keiner Seite eine heftigere und schärfere als von seiten Bentham's. Wenngleich einige seiner Angriffe z. B. der Vorwurf der Rechtsunsicherheit heute wegen der verbesserten Gesetzgebungstechnik nicht mehr Stand halten: in einem Punkte hat er selbst heute noch Recht. Er sagt (Codification p. 93): „En Angleterre une masse de lois est jetée chaque année sur la tête du peuple comme on verserait un char de décombres; et c'est l'affaire de chacun de choisir dans ce monceau ce qui le regarde en particulier, et s'il le peut, de le conserver dans sa mémoire. C'est bien à cette manière de promulger de lois qu'on peut appliquer cette énergique expression de l'Écriture: Il pleut de filets sur le peuple".

Auch heute ist, wie zur Zeit Bentham's, die englische Gesetzgebung wie ein Karren von Abfällen, die man über dem Haupte des Volkes ausschüttet, oder schöner gesprochen, ein Mannaregen! Wir würden aber nur einseitig urteilen, wenn wir nicht zweier Vorteile gedenken wollten, welche die englische Gesetzgebung vor der kontinentalen hat. Es sind dies der Formalismus des Rechtssystems und die Ungeschriebenheit der Verfassung.

I. Der Formalismus des Rechts.

Derselbe ist, um mit Ihering zu sprechen, durchaus kein tendenziöser, d. h. mit Bewusstsein eingeführt um praktischen Zwecken zu dienen. Nein! es ist nur jener „naive" Formalismus, der in der Vergangenheit entstanden ist und beibehalten wird aus Ehrfurcht. Kein Wunder, dass auch hier seine typischen Aeusserungen wiederkehren, wie sie im Rechte der römischen Republik zu finden sind und die Ihering so schön als symbolische von den residuären geschieden hat.

Als solche symbolische, d. h. solche, die aus der früheren Vorliebe am plastischen naiv-sinnlichen Formalismus entstanden sind, könnten wir im englischen Rechte z. B. das Festhalten am alten „le roy le veult" dem Kopfnicken des Königs als Zeichen seiner Zustimmung zu Bills betrachten, ferner die Eigentümlichkeit, dass heute noch wie einst der Einbringer eines Gesetzesantrags dem Sprecher den Antrag überreicht mit den Worten: „Sir a Bill", trotzdem in Wirklichkeit nur ein Streifen Papier überreicht wird mit dem Titel der Bill, die sog. dummy.

Desgleichen kommen auch heute noch eine grosse Anzahl residuärer Formen vor, d. h. solcher, die heute gar keinen Sinn mehr haben, früher aber von Bedeutung waren und sich bis auf den heutigen Tag nur aus einer Art religiöser Scheu der Engländer vor der Vergangenheit erhalten haben.

Da liesse sich nun ein ganzer Katalog anführen: Von der Perrücke des Sprechers herab bis zum Petitionsbeutel, der im Unterhause vor dem Sprecherstuhle hängt, um die Petitionen an den König, die alte im Mittelalter übliche Form von Gesetzesanträgen, in denselben zu werfen.

Zu diesen symbolischen und residuären Formen kommt im englischen Rechte noch eine Kategorie, die ich die „organisationserhaltenden" nennen möchte. An

alte Organisationseinrichtungen wird immer angebaut, nichts wird niedergerissen. So stellt dann jedes Rechtsinstitut beinahe ein Bauwerk dar, an dem die verschiedensten Zeiten gearbeitet haben. Die Kunst der englischen Staatsmänner besteht dann darin, eine Stilart des Baues aus der Fülle der vorhandenen hervorzuholen und sie mit neuem Leben zu erfüllen. Aus der Unzahl von Beispielen, die sich hier anführen liessen, sei nur eins hervorgehoben. Das schon zum Schatten gewordene Königtum hat durch den neuen Gedanken des Imperialismus neue Kraft geschöpft. Denn mehr als früher hat es nun die Funktion, die aristokratische Gesellschaft des Mutterlandes mit den radikalen Demokraten in den sich selbst verwaltenden Kolonien zu einer Einheit zu verbinden. §32.

So kommt es den Engländern jetzt sehr zu statten, dass sie ihrem Könige immer höchste Verehrung gezollt haben und noch heute zollen, dass der König selbst heute noch bei grossen Staatsaktionen eine Sprache führt, wie sie auch Wilhelm des Eroberers würdig gewesen wäre.

Diesen organisationserhaltenden Formalismus, der den Engländern so gute Dienste leistet, beschreibt Edmund Burke so schön mit den Worten: „Thus by preserving the method of nature in the conduct of state, in what we improve, we are never wholy new, in what we retain, we are never wholy obsolete. By adhering in this manner and on those principles to our forefathers we are guided not by the superstition of antiquaries, but by the spirit of philosophic analogy. In this choice of inheritance we have given to our frame of polity the image of relation in blood; binding up the constitution of our country with our dearest domestic ties; adopting our fundamental laws into the bosom of our family affections; keeping inseparable, and cherishing with the warmth of all their combined and mutually reflected charities, our state, our hearths, our sepulchres, and our altars.“

Die Ergänzung dieses „organisationserhaltenden“ Formalismus bildet der Konventionalismus, von dem wir noch an anderer Stelle ausführlicher handeln wollen. Wenn nämlich die englische Rechtsordnung zu versteifen und zu verknöchern gedroht, dann hat sie immer unterhalb der Decke der Staatsorganisation neue soziale Organisationsformen zu schaffen verstanden und diese letzteren dann mit den alten schon bestehenden Staatsorganisationen zu verknüpfen gewusst. So bildete sich, als das Common law und seine Gerichte im Formalismus erstarrten, die Equity als in sich geschlossenes Rechtssystem heraus. Das Recht der Copyholds, der Zinsbauerngüter war bis ins 16. Jahrhundert, bis zu dem Zeitpunkte, da es auch von den staatlichen Gerichten geschützt wurde, nur Konventionalismus. Desgleichen die Handels- und Gewerbebräuche in den Städten, bis sie unter Ed. I. und Ed. III. in umfassenden Gesetzen kodifiziert wurden. Als Konventionalismus entstanden die die Trade Unions beherrschenden Regeln durch Anknüpfung an die alte Zunftverfassung, da die aus der Zeit Elisabeth's stammende Gewerbeorganisation ihren früheren Sinn verloren hatte. Konventionalismus ist es vorwiegend, der das heutige Ministerkabinett beherrscht, welches ebenfalls durch Anknüpfung der Parteiregierung an die alte Staatseinrichtung des Privy council entstanden ist. Der Konventionalismus ist nur die Folge des „organisationserhaltenden“ Rechtsformalismus. Wir werden seine Natur noch weiter unten (im IV. Teil) näher kennen lernen.

II. Die ungeschriebene Verfassung [1]).

1) S. darüber auch: Cooley, Constitutions. Comparative merits of written and prescriptive, in Harvard Law Review vol. II. p. 341 ff. Jellinek, Recht des modernen Staats I.

§ 32. England hat keine geschriebene Verfassung. Wir finden wohl einzelne Verfassungsgesetze, die Magna Charta von 1615, die Petition of right von 1628, die Bill of rights von 1688, die Act of settlement von 1701; auch das 19. Jahrhundert hat Gesetze geschaffen, die tief in das Verfassungsleben eingeschnitten haben, z. B. die Parlamentsreformgesetze von 1832, 1867, 1884 u. a. m.

Aber all diese Gesetze sind nur als Amendements zum Common law, zur ungeschriebenen Verfassung zu betrachten. Das englische Recht hat sich von dem Irrtum der konstitutionellen Doktrin, dass man das ganze Verfassungsleben eines Staates in eine papierne Urkunde zusammenpressen könne, freigehalten. Und dies ist ein grosser Irrtum der konstitutionellen Doktrin! Wie Tiedemann gezeigt hat, hat nicht einmal die geschriebene Verfassung der Vereinigten Staaten, zu deren Schutz die Gerichte des Landes sogar berufen sind, sich von der Notwendigkeit freihalten können, neben sich noch eine ungeschriebene Verfassung aufkommen zu lassen. So sind von Verfassungsänderungen z. B. die heutige Art, den Präsidenten der Vereinigten Staaten zu wählen, der Grundsatz, dass die Unionsbürgerschaft die Staatsbürgerschaft nach sich zieht, die ausserordentlichen Machtbefugnisse des Präsidenten in Kriegszeiten, der Grundsatz, dass die Zentrallegislatur nicht bloss die ihr ausdrücklich delegierten Befugnisse zur Gesetzgebung, sondern alle, die ihr nicht ausdrücklich verwehrt sind, ausüben dürfe, manche ausserhalb, manche aber sogar gegen den Wortlaut der Verfassungsurkunde entstanden. Auch auf dem Kontinente gibt es ganz sicher eine ungeschriebene Verfassung, ich erinnere z. B. an die „geheimen“ Sitzungen des deutschen Reichstags. Die kontinentalen Juristen versperren sich dieser Auffassung, weil sie ja sonst ein Gewohnheitsrecht anerkennen müssten, das sie nach der herrschenden Lehre lieber totschlagen! Nur England hat sich von diesem Irrtum der konstitutionellen Doktrin frei gehalten.

Abgesehen von diesem theoretischen Vorteile der ungeschriebenen Verfassung, bringt dieselbe noch viele praktische. Nur eine solch ungeschriebene Verfassung verträgt jenen oben besprochenen Amalgamierungsprozess, der die alte Staatsorganisation mit neu entstehenden Gesellschaftsorganisationen verbindet, wodurch Revolutionen vermieden werden. Nur eine solch ungeschriebene Verfassung sichert die Anpassungsfähigkeit und Schmiegsamkeit an neu auftretende Lebensverhältnisse. Nur sie erzeugt jene Ehrfurcht, mit der der Engländer seine Verfassung ansieht. Denn je unbestimmter eine Norm ist, je weniger man sie in der Westentasche mit sich herumtragen kann, desto nachhaltiger wirkt sie (Simmel, Einleitung in die Moralwissenschaften I. S. 18ff.).

Auch für die Expansion eines Staats, für die Aufnahme neuer Territorien ist eine ungeschriebene Verfassung vorteilhafter. Man vergegenwärtige sich nur die Tatsache, dass die grundlegende Verfassungsbeziehung, die zwischen Mutterland und den englischen Kolonien seit 1847 in Gestalt der „selfgoverning colonies“ und des „responsible government“ (s. darüber im nächsten Teil) geschaffen wurde, einfach durch stille Modifikation der an die Kolonialgouverneure gerichteten Instruktionen erfolgte. Diese wurden angewiesen, in Zukunft die Minister aus der jeweiligen Majorität der Koloniallegislatur zu nehmen.

Einen bedeutenden Nachteil hat aber die ungeschriebene Verfassung in England. Sie ist nur den wenigen parlamentarischen Politikern wirklich bekannt, ein Monopol der oberen Zehntausend. Aristokratischen Ursprungs, ist sie zu einer Zeit, wo England vorwiegend von seinem Adel und der landed gentry beherrscht war, in ihrem wich-

---

S. 490. Bryce, Studies in History and Jurisprudence 1901 v. I. p. 145ff. Tiedemann, The unwritten Constitution of the United States 1890.

tigsten Teil dem parlamentarischen Konventionalismus entstanden und daher selbst heute nur von Geburts- und Finanzaristokraten, die sich den Luxus leitender Politik gestatten können, wirklich gekannt. Auch wird ihre Kenntnis nur durch Klassen-Tradition weiter erhalten. Daher die grosse Rolle und das Ansehen, das die Memoiren hervorragender Politiker bei der Nachwelt geniessen. Sind sie ja doch eine Sammlung von Präcedenzfällen für die kommende Generation, ein Buch von Regeln eines Sports, den sich nur die Reichen erlauben dürfen: der Politik! § 32.

II. Teil.

Der Herrschaftsbereich.

IV. Kapitel.

Staatsgebiet[1]).

Das Staatsgebiet und seine juristische Bedeutung. § 33.

„And it is to be observed that it is nec coelum nec solum, neither the climate nor the soil but ligeantia and oboedientia that make the subject born." Coke 7 Rep. 10

I. Dem englischen Rechte ist der Begriff der Gebietshoheit in unserem Sinne fremd. Während wir unter dem letzteren die einheitliche Staatsgewalt verstehen, welche über den auf dem Staatsgebiet befindlichen Personen herrscht, fehlt dem englischen Rechte, wie wir (oben S. 81) sahen, der juristische Begriff der einheitlichen Staatsgewalt. Hier löst sich nämlich dieser Begriff in eine Reihe von Rechtsverhältnissen zwischen Organen und Untertanen, und Organen untereinander auf. Und so ist auch die Gebietshoheit hier aufgelöst in eine Reihe von Rechtsverhältnissen zwischen Organen und Individuen, die sich auf englischem Staatsgebiet befinden. Wir werden demnach hier von Aeusserungen der Organgewalt mit besserem Rechte sprechen, als von Aeusserungen der Staatsgewalt in ihren Verhältnissen zu den auf dem Staatsgebiete befindlichen Individuen. Der Grund dieser Erscheinung ist in ihrer Geschichte zu suchen. Aus dem Wuste von Regalien hat sich auf dem Kontinent die Staatsgewalt zur Einheit durchgerungen, indem sie die einzelnen Regalien eigentumartig mit dem Landesherrn verbunden und in seiner Person zu einheitlicher Staatsgewalt verschmolzen hat. Die moderne Staatsauffassung hat dann nur die Korrektur vorgenommen, dass sie an Stelle des Landesherrn den Staat gesetzt. Das englische Recht ist zu dieser juristischen Durchbildung nicht gekommen. Es fehlte ihm die patrimonialrechtliche Durchbildung des kontinentalen Staats.

1) Literatur: Coke, 4 Rep. und 7 Rep. p. 7 ff.: Das berühmte Prince's Case und Calvin's Case Blackstone, Commentaries I, p. 696. Selden, Tituli honorum. Arnold Hall, Foreign Jurisdiction 1896. Anson II, ch. V. H. Jenkyns, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas 1902. William Forsyth, Cases and Opinions on Constitutional Law, London 1869 (vortrefflich), insbes. ch. I–IV). Nelson, Private International Law 1889, p. 41 ff. Dicey, Conflict of Laws 1896. Craies in der Law Quarterly Review VI, p. 27 ff.

§ 33. Gerade zu der Zeit, wo die königliche Prärogative in England daran ging, ihre als Regalien gedachte einzelnen Befugnisse gleichmässig und allumfassend auszubilden und so zur Einheit zu verbinden, also Staatsgewalt im modernen Sinne zu werden, fiel ihr das Parlament in die Zügel und nahm auch für sich Herrschaftsbefugnisse in Anspruch. Seit dieser Zeit standen beide Organe immer auf der Wacht einander gegenüber, eine Tatsache, die die englische Staatsgewalt zu mehr als einer Summe von Rechtsverhältnissen nicht hat werden lassen. So erging es auch dem Begriff der Gebietshoheit. Wir werden daher, statt von dieser, von Aeusserungen der Organgewalt über die auf dem englischen Gebiet befindlichen Individuen sprechen. Als solche Organe kommen nur König und Parlament in Betracht.

II. Das Rechtsverhältnis zwischen König und den auf dem Staatsgebiet befindlichen Individuen, die Staatsuntertanen mit eingeschlossen, ist nicht etwa das unserer Gebietshoheit, hat auch gar nicht jene Eigentumsähnlichkeit, wie (s. darüber insbes. Laband, Staatsrecht I. S. 165) unsere Gebietshoheit, sondern ist ein lehensrechtliches. Es ist in der Entwicklung eben dort stehen geblieben, wo der Kontinent vor dem Patrimonialstaat stand. In diesem Lehensverhältnis zum Könige steht nicht bloss jeder englische Staatsbürger (natural allegiance) (s. Blackstone I. 369), sondern auch jeder Fremde, der vorübergehend auf dem Staatsgebiet sich aufhält (local allegiance). Dieses Lehensverhältnis ruht auf der Rechtsfiktion, dass alles Land im Königreiche vom Könige als dem obersten Lehensherrn zum Lehen erhalten worden und dass der Untertaneneid, der seit den Tagen Wilhelm des Eroberers (1086 Council von Salisbury) von jedem englischen Freien geleistet werden musste (oath of allegiance), als Lehenseid aufzufassen wäre [1]). Diese Auffassung wirkte bis in die 40er Jahre des 19. Jahrhunderts auch noch nach. Daher Fremde nicht Grund und Boden auf dem Staatsgebiet des vereinigten Königreichs erwerben konnten, weil sie sonst in einen dauernden Lehensnexus zum englischen König getreten wären (s. Blackstone I. 374). Daher können Ausländer nur in einem vorübergehenden Lehensnexus zum Könige stehen. Solange sich Angehörige eines befreundeten Landes auf dem Staatsgebiete des vereinigten Königreichs befinden, stehen sie in Königs Schutz und in einem Gehorsamsverhältnis zu ihm (Coke a. a. O. S. 9/10). So ist dies Rechtsverhältnis zwischen König und den subditi — perpetui und temporarii — nicht das unserer Gebietshoheit, sondern nur der Lehensnexus, oder wie der berühmte Lord Coke (a. a. O.) sagt: „Es ist nec coelum, nec solum, sondern ligeantia et obocdientia, das den Untertanen zum Untertanen macht“.

Aus dem Fehlen des Begriffs der Gebietshoheit als Ausfluss einheitlicher Staatsgewalt ergeben sich vier Rechtssätze:

1) Die noch weiter unten anzusehende Notwendigkeit besonderer gesetzlicher Ermächtigung königlicher Jurisdiktion in fremden Staaten, wie sie durch die Foreign Jurisdiction Acts von 1843—1890 erfolgte. (Die letzte dieser Acte ist 54 and 54 Vict. c. 37, eine Konsolidation der zahlreichen früheren).

2) Die Rechtsregel, dass der Brite kein auswärtiges Territorium für sich selbst erwerben kann (s. Egerton, history of Br. Colonisation 1897, p. 17; Forsyth a. a. O. p. 20 f. und Jenkyns a. a. O. p. 195), sondern immer nur für die Krone, da diese immer oberster Lehensherr und Obereigner alles Landes sein muss.

---

[1]) Heute wird der oath of allegiance nur von Fremden, die sich naturalisieren lassen geleistet (33 und 34 Vict. c. 14 s. 9). Er lautet: „I . . . do swear, that I will be faithful and bear true allegiance to His Majesty King Edward, his heirs and successors according to law. So help me God“.

3) Dass niemand, nicht einmal ein Fremder, geschweige denn ein Staatsangehöriger (Craies in den Law Quarterly Review a. a. O.), aus dem englischen Staatsgebiete ausgewiesen werden kann.

4) Dass in der Regel nach Common law auch eine Auslieferung von Fremden, um sie der heimischen Strafgesetzgebung zu überantworten, nicht statthaft ist. Denn dazu reicht der Lehensnexus, der zwischen König und Fremden (local allegiance) besteht, und der nur ein Schutz- und Treuverhältnis ist, nicht aus.

Den dritten der genannten Rechtssätze führt Blackstone (I. p. 137) als besonderes Freiheitsrecht des Engländers an. Mit Unrecht. Denn auch der Fremde (insbesondere der fremde Kaufmann) geniesst denselben schon in der Magna Charta[1]) anerkannten Rechtsschutz. Auch die neuere Staatspraxis verlangt zur Ausweisung ein besonderes Gesetz[2]), ganz so wie zur Ausweisung von Staatsangehörigen Blackstone die Notwendigkeit eines besonderen Gesetzes verlangt („or else by the express direction of some modern act of Parliament").

Solcher Ausweisungsakte für Fremde (alien acts) sind seit 1793 mehrere vorübergehend erlassen worden, für Engländer die letzte 1848. In Irland wurden auch in späterer Zeit Ausweisungsgesetze erlassen. So zuletzt 1882, wodurch mittels gesetzlicher Ermächtigung für 3 Jahre der Regierung die Möglichkeit der Ausweisung von Ausländern gegeben wurde (Prevention of Crime (Ireland) Act 1882).

Inländer können unter keinerlei Umständen des Landes verwiesen werden. Abgestrafte englische und irische Verbrecher wurden und werden mitunter unter der Bedingung, dass sie das Vaterland verlassen, pardoniert. Aber sonst hat der Staat ausser auf gesetzgeberischem Wege keine Möglichkeit, seiner Untertanen sich zu entledigen. Die Anwendung jenes Satzes erhielt eine Ausnahme durch die Gesetze gegen die katholischen Männerorden, die in England verboten sind (10 Geo IV. c. 7. ss. 28 bis 38 in Verbindung mit 2 and 3 Will IV. c. 115 and 4; 23 and 24 Vict. c. 134 s. 7)[3]). Zugehörigkeit zu einem solchen konnte zur Strafe der Landesausweisung (Banishment) und Deportation (Transportation) führen. Diese Ausnahme ist gegenwärtig seit Um-

1) Art. 41 (der von John), Art. 34 (der von Heinrich III.) und Art. 30 (der Confirmatio Eduard I. von 1297), s. dazu Craies in der Law Quarterly Review vol. VI, p. 29 ff.

2) Dieser Grundsatz soll nunmehr durch die dem Parlament eben (1904) vorliegende Alien Bill durchbrochen werden. Danach sollen besondere Inspektoren, die dem Ministerium untergeordnet sind, dürftige, mit ansteckender Krankheit behaftete Fremde u. a. von der Landung auf englischen Boden abhalten. Das Ministerium des Innern hat die Betätigung eines solchen Verbots im Anfechtungsfalle zu geben (clause 1 und 2 der Bill.) Die Kosten der Abschiebung in den Heimatstaat trägt primär der Fremde, subsidär, wenn dies wegen Dürftigkeit des Abgeschobenen nicht durchführbar ist, der englische Staat (cl. 5). S. darüber auch die Times vom 1. April 1904.

3) Es war namentlich die Katholikenemancipationsakte von 1829 (10 Geo. IV. c. 7), welche dies Verbot aussprach und in S. 28 es als wünschenswert aussprach, dass sie successive ganz unterdrückt werden sollen („that it is expedient to make provision for the general suppression and final prohibition of the same therein"). Tatsächlich ist nichts zur vollständigen Unterdrückung dieser Orden und zur Durchführung jener Verbote geschehen. (Lilly and Wallis, Manual of the Law affecting Catholics p. 46 und Renton, vol. XI. p. 224 f.) Doch sind alle Vergabungen an diese Orden ungesetzlich und daher nichtig (Lilly and Wallis a. a. O. p. 145). Das formelle, allerdings nicht praktizierte Recht der oben zit. Akte von 1829 gibt der Exekutive gegen die Jesuiten folgende Machtbefugnisse: 1) Jeder Jesuit, der in das „vereinheitlichte Königreich" kommt, kann wegen misdemeanour bestraft und auf Lebenszeit verbannt werden (s. 29). Desgleichen jede Person, die zugesteht, Jesuit zu sein oder einem der kath. Männerorden anzugehören (s. 34). 2) Alle Jesuiten, die engl. Staatsangehörige durch Geburt sind, müssen vom Staate registriert werden. 3) Der Staatssekretär kann, vorausgesetzt dass er nicht selbst der römisch-katholischen Kirche angehört, Jesuiten den Aufenthalt im Königreich mittelst Licenz ge-

§ 33. wandlung dieser Strafe in Zuchthausstrafe (durch 16 and 17 Vict. c. 99 s. 15) ebenfalls beseitigt.

Für den vierten der oben angeführten Rechtssätze dürfen wir die Autorität der richterlichen Praxis anführen. Zwar ist durch die neueren Staatsverträge dieser Satz mehrfach durchbrochen worden, denn wegen einer Reihe von Vergehen und Verbrechen liefert das vereinheitlichte Königreich aus. Aber eben diese Staatsverträge haben durch Anerkennung seitens des Parlaments und kraft gesetzlicher Ermächtigung[1]) ebenso rechtsverbindliche Kraft und ändern ebenso das Common law ab wie Gesetze: d. i. die oben angeführte Ausweisungsakte. Daher ist beinahe unsere Regel nach Common law heute gegenüber den vielen Staatsverträgen die Ausnahme. Aber man muss an ihr festhalten. Lord Coke sagt, dass gemäss den Rechten und den Freiheiten der Königreiche keine Auslieferungen stattfinden (3 Inst. p. 180). Lord Denman, eine nicht minder gewichtige moderne Autorität hat sich ebenfalls gegen die Auslieferung nach Common law ausgesprochen (s. Clarke, Extradition 1874, p. 117).

Wer übrigens die Schwierigkeiten kennt, denen die Genehmigung von Auslieferungsverträgen durch das Parlament ausgesetzt sind, weil sie Auslieferungen für Verbrechen aufstellen, die vom Common law nicht gekannt sind, wer ferner die sorgfältige Art kennt, mit der die Londoner Polizeirichter (insbesondere die in Bowstreet) darüber wachen, ob ein rechtlich begründeter Auslieferungsfall vorliegt, der wird von der Vorherrschaft des alten common law-Rechtssatzes überzeugt sein.

Die Beziehungen dieser Rechtssätze zum Fehlen einer Gebietshoheit im kontinentalen Sinne liegen auf der Hand, wenn man die kontinentalen Rechtsverhältnisse ins Auge fasst. Hier auf dem Kontinent hatte sich der Begriff der jurisdictio vollkräftig als Gebietshoheit ausgebildet und war durch Beimengung eigentumsähnlicher Vorstellungen zur Patrimonialstaatstheorie ausgewachsen. Vermöge dieser eigentumsähnlichen Gebietshoheit wurde auch im 17. und 18. Jahrhundert der Satz in der Rechtstheorie vertreten, dass der Souverän, wo er nicht durch besondere Verträge zur Auslieferung verpflichtet sei, nach freiem Ermessen in dieser Richtung vorgehen könne[2]). Das englische Recht hatte nie den Begriff der in der Hand des Königs konzentrierten jurisdictio ausgebildet, daher auch nicht diesen Folgesatz.

Jener Lehensnexus, der im englischen Rechte unsern Begriff der Gebietshoheit vertritt, besteht nach englischer Auffassung nur zwischen subditus (Untertan) und König als natürlicher Person, nicht als juristischer Person (corporation sole). Denn jenes Vertrauensverhältnis einzugehen, ist die Krone als persona ficta als Rechtssubjekt unfähig (Coke a. a. O. sagt: „In fide, in fealty or ligeance nothing ought to be feigned, but ought to be ex fide non ficta“). Die entgegengesetzte Auffassung, sagt Coke (a. a. O.), wie sie unter Eduard II. von den Rebellen Spencer, Vater und Sohn, vertreten wurde, führt konsequent zur Legalisierung jeder Revolution, weil damit implicite der Satz vertreten werde, dass der Lehenseid nur der Krone, nicht ihrem

---

statten, doch auf höchstens 6 Monate (s. 31). Solche erteilte Licenzen müssen aber dem Parlamente vorgelegt werden (s. 32). 4) Jeder Jesuit, der wegen obiger Vergehen schon abgestraft worden ist und sich dennoch nach 3 Monaten und mehr nach der Bestrafung im Königreich aufhält, wird mit Deportationsstrafe belegt (s. 38). Niemals sind aber bisher diese Bestimmungen praktiziert worden (s. Renton a. a. O. vol. VII, p. 92).

1) Diese Acte sog. Extradition Acts (1870—1895) sind 33/4 Vict. a. 52, 36/7 Vict. c. 60 und 58/9 Vict. c. 33.

2) Siehe Lammasch, Auslieferungspflicht und Asylrecht 1887 S. 22. Diese Gerichtsgewalt als Ausfluss der Patrimonialstaatsgewalt treffend gewürdigt von v. Martitz, Internationale Rechtshilfe 1888 I, 158f.

jeweiligen Träger geleistet wäre, weshalb er diesem gegenüber leichter gebrochen werden könnte. **§ 33.**

Was den König ausser jenem Lehensnexus mit den Untertanen verbindet, ist die königliche Prärogative, d. i. die Summe aller Befugnisse und Rechte, die dem Könige bezw. der Krone als juristischer Person zustehen. Darüber noch ausführlicher an anderem Orte. Hier seien nur zwei Befugnisse der königlichen Prärogative genannt, die mit dazu gehören, unseren Begriff der Gebietshoheit zu ersetzen.

Einmal die Befugnis der Krone kraft Prärogative Veräusserungen von liegendem Staatsgute vorzunehmen. Noch im 13. und 14. Jahrhundert steht ein solches Recht dem Könige nicht zu. Das Rechtsbuch des Briton (aus der Zeit Eduard I.) (I. p. 221) sagt: „Rois aussi ne pourraient rien aliener des dreitz de lour coroune ne de lour reaute, qui ne soit repellable par lour sucessours“. Also Unveräusserlichkeit von liegendem Staatsgut und Staatsterritorien und Wiederruflichkeit jeder Veräusserung durch den Thronfolger. Trotz dieses Veräusserungsverbots nach Common law scheint in der Folge die Praxis den entgegengesetzten Standpunkt eingenommen zu haben. Denn 1699 wird[1]) als durch Präcedenzfälle feststehend angenommen, dass die Krone vollste Veräusserungsfähigkeit der königlichen Domänen habe und dass die Möglichkeit des Widerrufs einer solchen Veräusserung obsolet sei. Danach wäre die Veräusserungsbefugnis der Krone auch noch heute vorhanden. Doch ist sie jetzt unpraktisch weil alle Krongüter gegen Leistung der Zivilliste mit dem Regierungsantritte jedes Königs in besondere Staatsverwaltung überzugehen pflegen.

Etwas anders steht es mit der Befugnis der Krone, Staatsgebiet zu veräussern. Neuerwerbungen, wenn sie auf Kauf oder Tausch beruhen, bedürfen parlamentarischer Genehmigung. (H. D. vol. 205, p. 675, vol. 211, p. 287, vol. 207, p. 1631, vol. 226, p. 571 und Amos, Fifty Years, 1880, p. 408.) Ein Beispiel aus neuerer Zeit, die Abtretung der Insel Helgoland im Jahre 1890 spricht dafür. Hier war der Krone durch ihre Minister geraten, die Abtretung unter der Bedingung vorzunehmen, dass das Parlament sie genehmigen würde. (Dies erfolgte auch durch die Act 53 and 54 Vict. c. 32)[2]) Doch fand dieses Vorgehen der Regierung lebhaften Widerspruch im Schosse des Parlaments selbst.

1) Hallam III p. 192. Es handelte sich um die ‚Acts of Resumptions‘, die Widerrufung der von der Krone vorgenommenen Schenkungen irischer Ländereien, die ihr infolge irischer Rebellion zugefallen waren. Schon Fortescue verlangt (Ueber die Regierung Englands, Kap. 14) ein Gesetz für die Resumtion, die übrigens allgemein sein muss.

2) Um den bei Gebietsabtretungen eingehaltenen Rechtsweg hier noch klarer zu demonstrieren, fügen wir die (53 and 54 Vict.) Anglo-German Agreement Act, 1890 (Ch. 32) 4 im Wortlaut bei: An Act to assent to certain Provisions in Agreement between Her Majesty and the German Emperor. (4th August 1890.) Whereas an Agreement, dated the first day of July, one thousand eight hundred and ninety, has been concluded between Her Majesty the Queen and His Majesty the German Emperor, whereby, amongst other things, it was provided by the provisions set out in the schedule to this Act that, subject to the assent of Parliament, the Sovereignty of the Island of Heligoland, together with its dependencies, should be ceded to His Majesty the German Emperor: And whereas it is expedient to give such assent: Be it therefore enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows: 1. The assent of Parliament is hereby given to those provisions of the said agreement which are set out in the schedule to this Act, and is shall be lawful for Her Majesty the Queen to do everything that appears to Her Majesty necessary or proper for carrying into effect those provisions. 2. This Act may be cited as the Anglo-German Agreement Act, 1890. Schedule. Provisions of Agreement referred to. Article XII. 1. Subject to the assent of the British Parliament, the sovereignty over the Island of Heligoland, together with its dependencies, is ceded by Her Britannic Majesty to His Majesty the Emperor of Germany. 2. The Ger-

§ 33. Insbesondere stand ihm die gewichtige Autorität von Gladstone entgegen, der die bisherige Staatspraxis mit dem Worte charakterisierte, es gäbe kaum eine Art von Kolonien, wo nicht Cession des Staatsgebiets von der Krone ohne Parlamensautorität angenommen worden wäre (Haus D. vol. 347, p. 764). Man wird dennoch jenen Vorgang bei der Abtretung von Helgoland nicht als exceptionelle und durch den guten Willen der Regierung (siehe auch Jenkyns) bedingten bezeichnen dürfen, sondern einen für alle Zukunft[1]) massgebenden, trotzdem von Anson behauptet worden ist, dass hierin eine Ueberwälzung der Ministerverantwortlichkeit von den Schultern der Minister auf die des Parlaments, also eine Umgehung der Ministerverantwortlichkeit leicht erblickt werden könnte.

Jedenfalls wird, wenn das Parlament schon über das abzutretende Gebiet im Wege der Gesetzgebung Herrschaftsakte ausgeübt hat, seine Genehmigung für die Abtretung verlangt werden müssen (H. D. vol. 169, p. 230 u. 1807, vol. 174, p. 78, 1. Law Rep. App. C. p. 332). Dagegen sind Gebietsabtretungen als Gegenstand von Friedensschlüssen ausschliesslich im Machtbereich der königlichen Prärogative (s. Forsyth a. a. O. p. 182—186, H. D. vol. 133, p. 53—87, vol. 201, p. 1843), denn es ist eines ihrer wesentlichsten Befugnisse, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen.

Als Ausfluss derselben Befugnis wird das Recht der Krone betrachtet, die Gesetzgebung in den durch Eroberung erworbenen Kronkolonien und die Jurisdiktionsgewalt über Nicht-Engländer in den Protektoratsgebieten zu handhaben, wovon gleich weiter unten zu handeln sein wird. Beide diese Machtbefugnisse sind der Krone kraft königlicher Prärogative, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen und kraft ihres militärischen Oberbefehls eigen. Dies wenigstens ist die Auffassung der englischen Jurisprudenz (Coke 7 Rep. p. 18 und Hall, Foreigen Jurisdiction a. a. O. p. 9 u. 12). Unmerklich geht nämlich die Gewalt der Krone über erobertes Land aus der einen Ader der Prärogative, dem militärischen Oberbefehl, in die andere Ader, die Vertretung des Reichs

man Government will allow to all persons natives of the territory thus ceded the right of opting for British nationality by means of a declaration to be made by themselves, and in the case of children under age by their parents or guardians, which must be sent in before the 1st of January, 1892. 3. All persons natives of the territory thus ceded, and their children born before the date of the signature of the present Agreement are free from the obligation of service in the military and naval forces of Germany. 4. Native laws and customs now existing will, as far as possible, remain undisturbed. 5. The German Government binds itself not to increase the customs tariff at present in force in the territory thus ceded until the 1st of January, 1910. 6. All rights to property which private persons or existing corporations have acquired in Heligoland in connexion with the British Government are maintained; obligations resulting from them are transferred to His Majesty the Emperor of Germany. It is understood that the above term „rights to property" includes the right of signalling now enjoyed by Lloyd's. 7. The rights of British fishermen with regard to anchorage in all weathers, to taking in provisions and water, to making repairs, to trans-shipment of goods, to the sale of fish, and to the landing and drying of nets, remain undisturbed.

1) In der Tat ist auch neuestens (Session 1904) das anglo-französische Uebereinkommen, wodurch beide Länder ihre Kolonialinteressen zu regeln suchten, im einzelnen dem Parlamente zur gesetzgeberischen Sanktion unterbreitet worden. Der Ministerpräsident Balfour äusserte in der Sitzung vom 14. Mai 1904 Hans. Deb.: „Because, as no doubt honourable members are aware there can be no cession of any territory of His Majesty's without the consent of Parliament. I do not think, that there need be any misunderstanding on the point. There are portions of treaty relating to the cession of territory which require the assent of Parliament, and there are also provisions in the treaty which require the voting of money by Parliament. Parliament must be consulted on both those points".

nach aussen, über [1]). Daher gilt es auch als ausgemachter Verfassungsgrundsatz, dass ohne Zustimmung der Krone keine Territorialerwerbung oder Veräusserung für die Krone und den Staat gemacht werden kann (Jenkyns a. a. O. p. 2 u. p. 195). Jedenfalls haben wir es aber hier nicht mehr mit dem Lehensnexus zwischen König und Untertan, sondern mit der königlichen Prärogative zu tun. Als Ersatz unseres Begriffes der Gebietshoheit operiert der Engländer mit allegiance, dem alten Lehensnexus zwischen Krone und Untertan, und der königlichen Prärogative. Dazu kommt aber noch die gesetzgeberische Herrschaft des Parlaments über das Staatsgebiet.

III. Das andere Organ, dessen Organgewalt unseren kontinentalen Begriff der Gebietshoheit ersetzen hilft, ist das Parlament. Hiernach ist Grundsatz, dass die Herrschaftsgewalt des englischen Parlaments nicht bloss über England, sondern theoretisch über alle mit ihm in Verbindung stehenden und ihm untergeordneten Länder (dependencies) reicht. Jedes englische Gesetz muss, wenn es dies ausdrücklich hervorhebt, Geltung haben auch in den Kolonien (s. Blackstone 1, p. 101 ff. und Coke 7 Rep. p. 21). Für Schottland und Irland als gesetzlichen Geltungsbereich ist jedoch besondere Hervorhebung dieser Tatsache im Gesetz gar nicht nötig. Im Gegenteil, sollen diese beiden Teile des United Kingdom von der Wirksamkeit des Gesetzes ausgeschlossen werden, so muss dies im einzelnen Falle ausdrücklich ausgesprochen sein.

Diese theoretische Macht des englischen Parlaments erleidet nun durch zwei wichtige Grundsätze des Common law Beschränkung. Diese beiden Grundsätze sind die Kehrseiten eines und desselben Rechtssatzes, nämlich: „Jeder Engländer trägt das Common law als unveräusserliches Erbteil mit sich". Zieht er in die Ferne, so zieht das Common law mit ihm. Das Common law begleitet ihn auf allen Wegen. Die eine Kehrseite dieses Rechtssatzes ist der Grundsatz, dass der Engländer vom Mutterparlament auf die Dauer nicht beherrscht werden darf, weil er, wenn er sich im Auslande dauernd aufhält, nicht im Mutterland vertreten ist und daher nicht durch das Parlament den Gesetzen des Mutterlandes zugestimmt hat. Diese Auslegung des obigen Grundsatzes kam in England insbesondere um 1697 auf, als das englische Parlament Irland jede Selbstgesetzgebung verweigerte (s. Hallam III, p. 551 und Parl. History V, p. 1181). Der irische Anspruch war, wie später der der Nordamerikaner, auf Selbstbesteuerung gerichtet, und auf die Erlangung desjenigen, was man im Mutterlande durch die glorreiche Revolution erkämpft zu haben glaubte, nämlich die oberste Herrschaft durch Gesetze, die in einem Parlament erlassen werden, wo jeder Engländer als vertreten gedacht wird.

Diese Rechtsfolgerung, dass nach Common law der Engländer auch in der Ferne nur durch solche Gesetze beherrscht werden könne, denen er, wenn auch indirekt, zugestimmt hat, gilt heute vollkräftig und bewirkt natürlich, dass englische Gesetze (statutes) an und für sich den Engländer in die Ferne nicht begleiten. So kann es beispielweise auch heute vorkommen, dass ein Engländer, der in Länder zieht, wo kein feststehendes Eherecht existiert, welches für ihn nach der lex loci zur Anwendung käme, nach Common law durch verba de presenti vor einem Priester eine Ehe eingehen kann, obwohl die neuere Hardwicke Act (26 Geo. II. c. 33) strengere Formen der Eheschliessung für die Engländer daheim vorschreibt, eben weil das englische statute law den Engländer in der Ferne nicht begleitet und in den England untergeordneten Territorien nur

1) Für das deutsche Reichsstaatsrecht bestreitet Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Kohler's Rechtsencyklopädie S. 562 die Berechtigung dieser Auffassung im Verhältnis von Kaiser und deutschen Schutzgebieten.

§ 33. insoweit gilt, als es ausdrücklich als geltend angeordnet wird (S. Hall a. a. O. p. 194) [1]).

Die andere Seite jener Rechtsparömie ist, dass das Common law und die dem Engländer hierdurch gewährten Privilegien eine Schutzmauer sind gegen jeden Angriff seitens der Prärogative, auch im Auslande. Folge dieses Satzes war, dass der König in Kolonien (by settlement), in denen nach englischer Auffassung Common law gilt, bis 1887/88 nicht durch königliche Order im Staatsrat gesetzgeberische Befugnisse ausüben durfte. Trotzdem war rasche Gesetzgebung durch königliche Verordnungsgewalt mitunter geboten. Erst das Gesetz von 1887/88 (50/51 Vict. c. 54) machte dies möglich (s. 2 u. 3). Die praktische Bedeutung ist die, dass jeder Rechtsschutz des Engländers daheim, der ihm nach Common law zuteil werden muss, der Schutz des habeas corpus, der Schutz der Jury u. a., auch im Auslande und insbesondere in britischen Territorien ausserhalb Englands Geltung hat, und dass diese Schranken der königlichen Prärogative ausdrücklich aufgehoben sein müssen, ehe sie einen Engländer zu schützen aufhören. Dies letztere kann jetzt seit 1887 auch durch königliche Verordnung erfolgen.

Soweit erstreckt sich also statute law, begrenzt und beschränkt durch jene Rechtsparömie nach Common law. Wie weit erstreckt sich das Common law selbst? „Das Common law gilt soweit, als das Schreiben des Königs eilt" („where the writ of the king runs"). Unter writ verstand und versteht die Rechtsterminologie die formelle Einleitung eines Prozesses durch königliche schriftliche Ermächtigung, die wir am besten mit der actio des Prätors vergleichen können und die von dem Kanzler ausgestellt wurde. Man teilte nun die writs in solche, welche zur Einleitung von Prozessen unter Individuen dienten, und solche, wobei der König in seiner Prärogative Partei war. Diese letzteren Schreiben hiessen prerogative writs, nämlich habeas corpus, mandamus, certiorari und prohibition, und waren die Quelle der Verbreitung des Common law, weil sie nicht nur Individuen schützten, sondern als Rechtsmittel zur Aufrechterhaltung der ordentlichen Grenzen der Rechspflege im allgemeinen dienten (s. Carter history of leg. Inst. 1899, p. 68 und Coke, 2 Rep. p. 343). Dies meint Coke, wenn er (a. a. O.) diese writs im allgemeinen als die Herzstränge des Common law (the „heartstrings of common law") bezeichnet. Also soweit ein Prärogativschreiben des Königs eilt, soweit gilt ständig Common law. Ein Satz, der übrigens eine Parallele in der deutschen Rechtsgeschichte in der Geltung des alten „gemeinen Rechts" findet. Soweit nämlich die Appellinstanz des Reichskammergerichts reichte, so weit reichte das gemeine Recht, daher beispielsweise über die Schweiz das „gemeine Recht" nicht herrschte (s. Windscheid, Pandekten I § 1 A. 7).

Das Gleiche finden wir nun im englischen Rechte. Weil das Schreiben des Königs nicht nach Schottland „eilt", deshalb gilt in Schottland nicht englisches Common law, wohl aber formal juristisch in Irland, weil, wie Blackstone (1765) sagt: für die Zeit bis zur Union mit Irland die letzte Appellation von den irischen Gerichtshöfen, ebenso wie von den wälschen an die englischen geht (s. Blackstone I. p. 104) („as the ultimate resort from the courts of justice in Ireland is, as in Wales, to those in England"). Daher wird die Küstensee zwar als Teil von England angesehen, über welche die Admiralitätsgerichte Jurisdiktion besitzen; aber sie ist dem Common law nicht unterworfen, weil die Common law-Gerichtshöfe und das Schreiben des Königs nicht dahin reichen (Blackstone I. p. 110). Aus gleichem Grunde gilt auf den Kanalinseln und der Insel Man nicht Common law (s. Blackstone a. a. O. p. 105 ff.), wohl aber in

1) Leske und Löwenfeld, Die Rechtsverfolgung im internationalen Verkehr, Berlin 1904. IV. Bd. S. 538 A. 3 stellen dies ohne nähere Begründung als zweifelhaft hin.

den Pfalzgrafschaften Lancaster, Chester und Durham sowie in Wales. § 33.

Nur für Common law in den Kolonien gilt ein anderer Grundsatz. Da stellt Blackstone (I. p. 107) den Rechtssatz auf, dass das Common law nur in Kolonien gelte und herrsche, die im Wege friedlicher Besiedelung an England kämen, dagegen dem heimischen Rechte der betreffenden Territorien weichen müsse, wenn letztere auf dem Wege der Eroberung oder Gebietsabtretung (conquest or cession) erworben worden seien, denn erstere seien für gewöhnlich unzivilisiert und dünn bevölkert, letztere aber durch ihre Kultur im Besitze eines heimischen Rechts. Dieser Blackstone'sche Satz stammt aus einem Missverständnis einer Begründung des grossen Lord Coke her. Coke stellt (7 Rep. p. 30) den Satz auf, dass, wenn das Königreich eines gläubigen Christen an England im Wege der Eroberung komme, das heimische Recht des eroberten Landes bis zu seiner Abänderung durch den englischen König in Geltung verbleibe[1]). Der englische König dürfe dieses Recht nach freiem Belieben ändern, ohne Zustimmung des Parlaments. Wo aber der König auf dem Wege des Erbfalles das Königreich erwerbe, da geschehe dies durch die Gesetze dieses erworbenen Königreichs, von denen er abhängig sei. Diese könnten aber ohne Zustimmung des Parlaments nicht geändert werden.

Wir sehen, Coke beantwortet eine ganz andere Frage, als die Blackstone sich zur Beantwortung stellt. Coke fragt: Wann ist eine Rechtsabänderung durch Parlament nötig? Blackstone hat die Frage nach dem Geltungsbereiche des Common law zu beantworten. Und trotzdem zitiert Blackstone, weil er diese beiden Fragen nicht auseinanderhält, jene Stelle von Coke und modifiziert sie in eben dargestellter Weise. Obwohl so auf einem Missverständnis beruhend, gilt trotzdem jener Satz von Blackstone und ist die herrschende Theorie. Wir werden uns mit dieser Feststellung zufrieden geben können.

Diese verschiedenen Prinzipien, die für den Geltungsbereich der einzelnen Zweige des englischen Rechts (Common law und statute law) massgebend sind, bewirken auch, dass in den einzelnen, England angegliederten Gebieten verschiedene Rechtskomplexe herrschen. Man kann diese angegliederten Gebiete danach in folgende Gruppen teilen.

In der 1. Gruppe von Ländern herrscht englischen Common law und britisches Statute law. Dazu gehören: Wales, Cornwallis und die drei Pfalzgrafschaften: Lancaster, Chester und Durham. Hierher gehört auch für gewöhnlich Irland, wenn nicht ein Statute von seiner Anwendung ausdrücklich ausgeschlossen ist.

In der 2. Gruppe herrscht gewöhnlich britisches Statute law, aber nicht englisches Common law, insofern es Privatrecht ist. Hierher gehört Schottland.

In der 3. Gruppe herrscht zwar englisches Common law, aber für gewöhnlich nicht britisches Statute law. Hierher gehören die meisten Kolonien.

In der 4. Gruppe herrscht weder englisches Common law, noch für gewöhnlich britisches Statute law. Hierher gehören einige Kolonien und die Protektorate.

Wir werden in folgendem diese einzelnen Gruppen näher kennen lernen.

Wales, Cornwallis und die Pfalzgrafschaften. § 34.

I. Wales. Dieses Land war bis zum Jahre 1284 selbständig von heimischen

1) Dass diese Auffassung wohl aus der alten Theorie des Legisten Bartolus u. a. herstammt, ist naheliegend, denn diese tragen eine sehr ähnliche Ansicht vor. (S. Rivier, Principes du Droit desgens. I, p. 15.)

§ 34. Fürsten regiert, die den Titel principes Waliae führten[1]). Sie standen allerdings in einem Vasallitätsverhältnis zu den englischen Königen. Sie zogen aber aus der seit Wilhelm dem Eroberer eingeschlagenen Politik, ehemals unabhängige Fürsten Britanniens nicht vollständig zu unterwerfen, sondern ihnen eine gewisse Selbständigkeit im Dienste der normannischen Könige zu lassen, Nutzen. Dieselbe Politik, welche die Pfalzgrafschaften hatte entstehen lassen, erhielt auch die Fürsten von Wales in ihrer Selbständigkeit. Erst Eduard I., dieser grosse Staatsmann auf dem englischen Königsthron, machte mit dem Gedanken der Reichseinheit Ernst. Wales wurde 1284 durch das Statutum Waliae inkorporiert nach dem Wortlaut des Gesetzes: „Divina providentia .. terram Waliae cum incolis suis, prius nobis jure feudali subjectam, jam sui gratia in proprietatis nostrae dominium obstaculis quibusdam cessantibus totaliter et cum integritate convertit et coronae Regni praedicti tamquam partem corporis ejusdem annexuit et univit“ (Stat. of the Realm. I. p. 55—68). Das Gewohnheitsrecht (die consuetudo Waliae) wurde zwar erhalten, in einigen wesentlichen Punkten jedoch englisches Verfahren eingeführt. Von nun an lief des Königs Schreiben auch nach Wales. Dies bewirkte auch, dass jenes heimische Gewohnheitsrecht durch englisches Common law bald verdrängt wurde.

Der Versuch Eduard I., die englische Grafschafts-(Sheriff- und Coroner)verwaltung in Wales einzuführen, scheiterte und gelang erst Heinrich VIII. vollständig. Derselbe teilte 1535 durch Gesetz (27 H. VIII. c. 26 und 34/35 H. VIII. c. 26) das Land in 12 Grafschaften: in die 8 alten, die schon vorhanden waren: Glamorgan, Pembrocke, Cardigan, Kayermarthen, Flint, Caenarvon, Anglesea, Merioneth, und die vier neuhinzugefügten: Montmouth, Brecknoke-Radnor, Montgomery und Denbigh. Bis auf Merioneth sollten alle Grafschaften in Hundertschaften durch königliche Kommissäre geteilt werden (Art. XX). Sodann war der König ermächtigt (Art. XXX), innerhalb der nächsten 5 Jahre Gerichtshöfe, die ihm geeignet erschienen, einzusetzen. Von dieser Ermächtigung wurde alsbald Gebrauch gemacht. Es wurden durch Verordnungen mit nachträglicher Genehmigung des Parlaments, 34/35 H. VIII. c. 26 (Art. IV), in den einzelnen Grafschaften eigene, von den Gerichtshöfen in Westminster unabhängige Gerichte, sog. „greate sessions in Wales“ geschaffen, welche zweimal jährlich durch reisende, nicht von Westminster abgesandte Richter — anfangs einer, seit 18 Elis. c. 8, zwei — abgehalten wurden. Jeder dieser Richter bereiste mehrere Grafschaften, weshalb diese letzteren in vier Gruppen geteilt waren. Von königlichen Schreiben eilten beinahe alle auch nach Wales, insbesondere auch die bekannten prerogative writs.

Daher entwickelte sich auch einheitliches Gewohnheitsrecht seit H. VIII. Dem kam übrigens auch der Rechtssatz des Gesetzes 27 H. VIII. c. 6 zu Hilfe: „And that the Lawes, Ordynaunces and Statutes of this Realme of Englande for ever and none other Lawes Ordenaunces ne Statutes… shalbe had, used, practised and executed in the said Countrey or Dominion of Wales and every parte thereof, in like manner forme and order as they ben and shalbe had used practised and executed in this Realme, and in such like maner and forme as hereafter by this acte shalbe further established and ordeyned.“

Eine Steigerung dieser Rechtseinheit erfolgte nun unter Georg II. 1747 (20 Geo. II. c. 42 s. 3), da anbefohlen wurde, dass jedes für England erlassene Gesetz damit ipso jure auch in Wales gelte, ohne besonderer Erwähnung dieses Geltungsbereichs zu bedürfen. Seit 1536 sendeten Monmouth zwei, die übrigen wälschen Grafschaften je einen

1) S. zu folg.: Mathäus, Parisiensis. Chron. Maj. IV, 324. Coke, Institutes IV, 239 ff. Selden, Tituli honorum a. a. O., p. 332 f. Stubbs II, 112 f. Anson II, p. 217 f.

Abgeordneten ins Parlament. Gegenwärtig kommen auf Wales (seit 1885) 30 Abgeordnete. **§ 34.**

Die Einheit in der Gerichtsorganisation brachte erst das Jahr 1830 (durch 11 Geo. IV. and 1 Will. IV. c. 70). Durch ein Gesetz wurde die bisherige Gerichtsbarkeit der „Great sessions in Wales" (sowohl in Common law als auch in equity) aufgehoben (s. 14), und Wales den reisenden Richtern von Westminster unterstellt (s. 13).

Ein Ueberrest der früheren staatsrechtlichen Besonderheit von Wales ist der Titel „Prince of Wales" (princeps Walliae), den jeder präsumtive Thronfolger, wenn er des Königs Erstgeborener ist, trägt. Ob dieser Titel schon zur Zeit H. III. dessen erstgeborenem Sohne Eduard oder erst unter Eduard I. dessen erstem Sprossen Eduard (nachmals II.) verliehen worden ist, ist streitig[1]). Das steht jedenfalls fest, dass seit der Zeit Eduard III. dieser Titel immer dem erstgeborenen Sohn des Königs, jedoch erst nach besonderer durch Letters Patent (über die zuletzt vorgenommenen s. Times 9. Nov. 1901) vorgenommenen Verleihung zusteht. Die Verleihungsurkunde, die Eduard III. seinem Sohne, dem schwarzen Prinzen, ausstellte, besagt im Wortlaut (s. Selden a. a. O. p. 334): „Rex Archiepiscopis etc. Salutem; .... De consilio itaque et consensu Praelatorum, Comitum, Baronum et Communitatum regni nostri Angliae in generali Parliamento nostro apud Westmonasterium .... ipsum Edwardum Principem Walliae fecimus et creavimus et dictum Principatum .... dedimus et concessimus et per cartam nostram confirmavimus. ac. . . ut Eidem praeficiendo praesideat, et praesidendo dictas partes dirigat et defendat per sertum in capite et Annullum in digito aureum ac Virgam argenteam investivimus . . ."

Die Titulatur und ihre Verleihung wird man wohl für die Zeit bis zu den Tudors für mehr als eine blosse Formalität anzusehen haben. Da England damals im Prinzipe noch nicht als ausgesprochenes Erbkönigreich, sondern vielmehr als Wahlkönigreich galt, wird die Beleihung der erstgeborenen königlichen Prinzen vor versammeltem Parlamente als Vorstellung und Empfehlung des „Heir apparent", des künftigen Thronfolgers anzusehen sein. Durch diese Beleihung vor dem Parlamente hoffte man dieses für die Zukunft zu binden[2]). Ganz deutlich geht dies hervor, als Heinrich IV. im Jahre 1399 nach seiner eigenen Krönung (13. Oktober) am 15. Oktober den beiden Häusern durch den Reichskanzler mitteilen liess, er wolle seinen ältesten Sohn Heinrich zum Prinzen von Wales kreieren, und jene ersuchen liess, den Prinzen als seinen Thronerben zu erklären (Rot. Parl. III, 442). Die Kreation zum Prinzen von Wales erfolgte auch am 8. November 1399 (s. Walie, History of England under Hen. IV. 1884 I, p. 65). Heute erfolgt die Investitur für gewöhnlich ausserhalb des Parlaments durch besondere Letters Patent[3]). So wurde anlässlich der Kreation Eduard VII. zum Prinzen von Wales (1841) ein blosser königlicher Erlass (warrant) vorerst nicht für genügend erachtet, sondern wenigstens eine Order im Staatsrate als notwendig bezeichnet. Greville, der damalige Sekretär des Privy Concil, sagt: „it is conceived that mere formal proceedings are necessary in the case of the Heir apparent" (Greville, Journals of the Reign of Q. Victoria II. p. 64 f.).

Der Prinz von Wales wird mit dem Tage seiner Kreation durch die Ausstellung

---

1) Selden a. a. O. 332, 334. Stubbs II. p. 447 entscheidet sich für 1301 (Ed. I.).

2) Ueber eine ähnliche Erscheinung bei den Earldoms, um sie erblich zu machen. (S. Pike, history of the House of Lords 1894, p. 60.)

3) Ueber die zuletzt vorgenommene Creation durch Letters Patent s. London Gazette vom 9. November 1901.

34. der Kreationsurkunde[1]) auch Mitglied des Oberhauses (Lord of Parliament). Wenn er minderjährig ist, so wird er nicht — wie die übrigen Peers — von Sitz und Stimmrecht im Parlament ferngehalten[2]).

II. Cornwallis[3]). Durch eine unter Zustimmung des Parlamentes erlassene Charter, also durch Gesetz (Coke a. a. O. vol. 8, p. 172 ff.), hat Eduard III. im 11. Regierungsjahr das Herzogtum Cornwall kreiert und seinem ältesten Sohn Eduard verliehen: „habendum et tenendum eidem duci et ipsius et heredum suorum Regum Angliae filiis primogenitis et dicti loci ducibus, in regno Angliae hereditarie successuros". Daraus ergibt sich, dass jeder künftige Rechtsnachfolger in das Herzogtum Cornwall nach dieser Kreationsurkunde sein muss:

1) der erstgeborene Sohn des Königs,

2) ein solcher, der selbst dereinst König werden könnte,

3) dass er es immer erst in dem Augenblicke wird, als sein Vater König geworden ist. Wenn demnach (Coke a. a. O. p. 173) Grossvater, Vater und Sohn vorhanden sind, der Grossvater König ist, dann ist der Vater Herzog von Cornwall, und in dem Augenblicke („eo instante", wie Coke sagt), da der Grossvater stirbt und der Vater König wird, wird der Sohn Herzog von Cornwall. Coke nennt diese Art des Heimfalls die „in appeliation and curtesy" und vergleicht sie passend mit dem Fall der Peerage, da der Grossvater, der bisher Baron war, zum Grafen erhoben wird. In demselben Augenblick werde der Vater „in appellation and curtesy" Baron. Wenn nun der Grossvater sterbe, werde der Vater Graf und der Sohn ipso iure Baron.

Wenn der Throninhaber keinen erstgeborenen Sohn mehr besitzt, so geht die Würde und das Herzogtum Cornwall keineswegs auf den zweitgeborenen über. Nur der erstgeborene kann Herzog von Cornwall werden. Daher war Heinrich VIII. selbst nach dem Tode seines älteren Bruders Arthur niemals Herzog von Cornwall gewesen (Coke a. a. O. p. 198).

Schliesslich, wenn der König überhaupt keinen erstgeborenen Sohn besitzt oder der erstgeborene stirbt, dann verbleibt das Herzogtum in den Händen des Königs (Coke a. a. O. p. 174, Bowyer Commentaries 119) („Merge in the crown"). Dies besagt die folgende Klausel jener Charter: „ita quod praefato duce seu aliis ejusdem loci ducibus decedentibus, et filio seu filiis . . . , tunc non apparentibus, idem ducatus cum castris burgis villis etc. ad nos vel haeredes nostros Reges Angliae revertatur in manibus nostris et ipsorum heredum nostrorum Regum Angliae retinendum, quousque de huiusmodi filio seu filiis in dicto regno Angliae hereditarie successurus appareat . . ."

Das Herzogtum Cornwall gehörte als Lehenseigentum (fee simple) dem jeweiligen Herzog von Cornwallis, der jedoch dieses Lehen weder ganz noch teilweise veräussern durfte (Coke a. a. O. p. 169 f. und p. 192 f.). („Quae quidem omnia castra, burgi villae etc. . . praeda ducatus praesenti charta nostra pro nobis et haeredibus nostris annectimus et unimus eidem in perpetuum remansurum ita quod ab eodem ducatu aliquomodo

---

1) Dieselbe wurde (Times 11. Nov. 1901) für den jetzigen König Eduard VII., damals Prinz von Wales am 8. Dez. 1841 ausgestellt und lautet wie folgt: „We do enable and invest with the said Principality and earldom by girting him with a sword, by putting a coronet on his head and a gold ring on his finger, and also by delivering a gold rod into his hand that he may preside there, and may direct or defend those Parts, to hold to him and his heirs, Kings of the United Kingdom of Great Britain and Ireland forever". Also beinahe vollkommen gleichlautend mit jener Urkunde, wie sie uns Selden (s. oben) für die Zeit Eduard III. mitteilt!

2) Times vom 11. Nov. 1901, p. 10.

3) Literatur: Coke, Prince's Case 8 Rep. p. 169 ff. Coke, Instit. IV, p. 229 ff. und über die Berggerichte und Gerichtsbarkeit sowie die nutzbaren Regalien des Herzogs von C. siehe Mc Swinney, on Mines and Minerals 1884, ch. XVIII.

nullatenus separentur, nec alicui seu aliquibus aliis quam dicti loci ducibus per nos vel haeredes nostros donentur seu quomodolibet concedantur"). Eine Verpfändung der Revenuen wäre aber wegen der Eigenschaft des Herzogtums als „fee simple" rechtlich nicht unzulässig. Diese Rechtsordnung für das Herzogtum Cornwall kann nur durch Parlamentsakte geändert werden (Coke a. a. O. 189). § 34.

Die juristische Natur des Herzogtums Cornwall im Verhältnis zur englischen Krone anlangend, werden wir die Eigenschaft, Herzog von Cornwall zu sein, für mehr als eine blosse Titulatur anzusehen haben: es ist das Herzogtum eine sog. Apanage der englischen Krone[1]). Solche Apanagen sind französischen Ursprungs und von den Normannen wahrscheinlich nach England gebracht. Ihr Zweck war die Ausstattung von Sekundogenituren mit Umgehung des früher in Kraft bestandenen Veräusserungsverbots von Staats- resp. Königguts. Auch hier findet sich wie im französischen Recht die Teilung der Einkünfte, wonach Steuern dem König, die übrigen aufzubringenden Einkünfte dem Apanagisten zustehen.

Dieser Satz erfährt Verallgemeinerung im englischen Rechte. Dem König standen demnach bei der Kreation die wichtigsten, heutzutage alle Hoheitsrechte zu, dem Herzog verbleiben die finanziellen Regalien, die hier wegen des grossen Bergbaues nicht unbedeutend sind, und andere nutzbringende Renten. Ueber dieselben wird eine eigene Staatsverrechnung geführt. Dies sind heute noch die wichtigsten praktischen Folgen der Eigenschaft von Cornwallis als fee simple des erstgeborenen königlichen Prinzen (s. auch 21/2 Vict. c. 109).

Eine besondere Gerichtsorganisation besass Cornwallis in Gestalt seines Berggerichts (stannaries court). Vor diesem pflegten die Bergarbeiter bis zum Jahre 1896 in Streitigkeiten aus dem Bergbau nach einem besonderen Gewohnheitsrecht Schutz zu suchen. Der vorsitzende Richter führte den Titel eines Vice-Warden of the Stannaries. Durch 59 and 60 Vict. c. 45 ist dieses Sondergericht aufgehoben.

III. Die Pfalzgrafschaften (counties palatines)[2]) waren Grafschaften, in denen die Pfalzgrafen nicht bloss wie in den andern privilegierten Grafschaften (earldoms), Sheriffbann und -Rechte sowie Obereigentum an allem Land in der Grafschaft hatten, sondern auch noch königliche Hoheits- und Jurisdiktionsrechte. Bracton sagt: „qui habeant Regalem potestatem . . . in omnibus sunt Comites Paleys: Salvo dominio domino Regi sicut Principi" und Selden (a. a. O. p. 382): „Regalem potestatem in omnibus sub Rege".

Sie stammten ursprünglich zum Teil aus der unter den Angelsachsen üblichen lokalen Dezentralisation, die den Verfall des Reiches zur Folge hatte, zum Teil waren sie von den ersten Normannenkönigen als Marken gegen den äusseren Feind eingerichtet worden, wie z. B. die Pfalzgrafschaft Durham als Mark gegen schottische Einfälle, Chester gegen Einfälle von Wales. Wieder andere, wie z. B. Lancaster, sind zur Begründung eigener Hausmacht eingerichtet (nicht erst errichtet!) worden, um das Königtum gegen die übermächtigen Grossen zu stützen und ihm eine sichere und zuverlässige Heeresbereitschaft zu gewähren. Von all diesen Pfalzgrafschaften bestehen heute nur noch drei, nämlich Chester, Durham und Lancaster. Von dem alten Glanze vergangener Herrlichkeit hat nur Lancaster Ueberreste, die mehr als blosse Titulaturen sind, behalten.

---

1) S. des Vergl. wegen über das französ. Apanagesystem bei Viollet histoire des institutions politiques et administratives 1898 II, p. 415 ff.

2) Literatur: G. T. Lapsley, the County Palatine of Durham 1900, p. 1—30. Stubbs I, p. 392 ff. Selden, Tituli honorum cap. 5, Nr. VIII, p. 382 ff. Coke, 4 Inst. ch. 36—38.

§ 34. 1) Die Pfalzgrafschaft Chester wurde von Wilhelm dem Eroberer seinem Neffen Hugh Lupus verliehen: „tenendum sibi ac heredibus ita libere ad gladium sicut ipse Rex tenebat Angliam ad coronam“ [1]). Heinrich III. verlieh sie seinem Sohn Eduard I., Eduard I. vermachte seinem Sohn (1301) Wales und die Pfalzgrafschaft Chester mit der Widmung, dass diese in Hinkunft alle diejenigen erben sollten, die Prinzen von Wales wären. Nun war, wie wir wissen, die Eigenschaft, Prinz von Wales zu werden, seit Eduard I. dem erstgeborenen Königssohn verliehen. Daher gebührt auch Chester seit Eduard I. nur dem erstgeborenen Königssohn. Der Titel eines Pfalzgrafen von Chester ist seit Heinrich IV. für kommende Zeiten an den Prinzentitel von Wales geknüpft, so dass jede Investitur zum Prinzen von Wales den betreffenden Erstgeborenen zum Pfalzgrafen von Chester macht (Selden a. a. O. p. 337, p. 384 und 388) („cui [Walliae principi] traditur, dum ipse creatur et cuius Investitura etiam ad comitatum facit“). Nur für den Fall, als kein Prinz von Wales existiert, könnte heute trotzdem der Pfalzgrafentitel verliehen werden (s. Selden a. a. O. p. 383 und Gesetz 1 H. IV. c. 18 „shall be seised as forfeited in to the Hands of the Prince or of him that shall be Lord of the same County of Chester for the Time“).

Die Pfalzgrafen von Chester hatten ursprünglich eigene Gerichte, die von den in Westminster unabhängig waren. Nur die königlichen Prärogativschreiben eilten auch nach Chester, aber wie in allen andern Pfalzgrafschaften, nur in des Königs Namen, mit dem Siegel der Pfalzgrafschaft. Die übrigen Schreiben waren vom Pfalzgrafen allein und in eigenem Namen ausgestellt. Noch bis zur Aufhebung der selbständigen Gerichtsbarkeit im Jahre 1830 hatte Chester eigenen Court of Session, einen eigenen Finanzgerichtshof (Court of Exchequer), einen Kammergerichtshof (Court of chamberlain) besessen. Im Jahre 1830 (11 Geo. IV. and 1 Will. IV, c. 71) hatte dasselbe Gesetz, das die selbständige Gerichtsbarkeit von Wales aufhob, auch die Selbständigkeit der Gerichtshöfe von Chester vernichtet und die Pfalzgrafschaft vollständig der Jurisdiktion der Londoner Reichsgerichte unterworfen.

Der Pfalzgraf von Chester hatte auch ursprünglich ein eigenes Parlament von 8 geistlichen und 8 weltlichen Baronen der Pfalzgrafschaft (s. Ormerod's Chestershire I, p. 149/150). Erst 1541 unter Heinrich VIII. wurde (34 and 35 H. VIII. c. 13) gesetzlich festgestellt, dass nunmehr Chester zwei Abgeordnete für Chester-Land und zwei für Chester-Stadt ins englische Parlament entsenden sollte. Die Wahlschreiben sollten in Hinkunft vom Kanzler von England an den Chamberlain oder Vice-Chamberlain von Chester gesandt werden, und durch deren Vermittelung an den Sheriff der Grafschaft.

Seit dieser Zeit verschwindet nicht etwa das Parlament von Chester vollständig, aber es fristet sein Dasein nur in kümmerlicher Weise als Lehenskurie, court Baron fort und ist für die Gegenwart ganz ausser Betracht gekommen. Es ist aber niemals durch Gesetz formell aufgehoben worden.

2) Durham [2]). Bis zum Jahre 1536 war diese Pfalzgrafschaft eine lokale Einheit, die mehr als blosse Gemeinde oder Grafschaft war. Sie war ein kleiner Staat im Staate. Der Bischof stellte sich innerhalb seines Territoriums dem Könige gleich und besass königliche Prärogativrechte sowie einen eigenen Hofstaat. Des Königs Schreiben eilte nicht nach der Pfalzgrafschaft, die ihren eigenen Appellhof hatte. Der Bischof stellte innerhalb der Pfalzgrafschaft den Sheriff, den Coroner u. a. m. an. Ihn beratend und seine Prärogativbefugnisse einschränkend, bestanden noch zwei andere

1) Reeves, history of English Law 1819 ff. I, p. 48.

2) S. zum folg. namentlich Lapsley a. a. O. und Bean, Parliamentary Representation of the Northern Counties (1603—1886), Hull 1890, p. 97.

Organe: die Versammlung (assembly) und der bischöfliche Rat (council). Die erstere bestand aus den freien Grundeigentümern, den Lehnsvasallen des Bischofs und den Mitgliedern des bischöflichen Rats. Es wird angenommen, dass diese Versammlung nichts anderes darstellte, als die alte anglo-sächsische Shire-moot. Die Versammlung hatte gegenüber der autokratischen Herrschaft des Bischofs nur die Rechte der Geld- und Steuerbewilligung. Ihre Befugnisse auf dem Gebiete der Gesetzgebung waren sehr gering, da die in London erlassenen Gesetze auch Durham banden. Es verblieb der Versammlung meist nur die Möglichkeit, Lokalverordnungen (by-laws) im Rahmen bestehender Gesetze zu erlassen. Der Rat, der mehr nach französischem Vorbild als nach dem des englischen Privy council eingerichtet war, bestand aus nichtständigen Mitgliedern. Erst später wurden bezahlte und permanente Mitglieder dem Rate zugeführt. Derselbe bestand 1524 aus 6 Mitgliedern und hatte die Finanz- und sonstige Verwaltung der Pfalzgrafschaft zu leiten. Ihm stand auch eine Appellations- und eine Billigkeitsgerichtsbarkeit, letztere wo die bestehenden Gerichte versagten, zu. In der Pfalzgrafschaft war ein besonderer Kanzleigerichtshof, ein eigener court of exchequer, ein Admiralitätsgericht, ein lokales Grafschaftsgericht sowie ein eigenes geistliches Gericht. Der Akt von 1536 (sog. Act of resumption) bewirkte, dass Heinrich VIII. die oberste Gerichtsherrlichkeit in Durham an sich zog. Scheinbar nur eine Titelsache, wurde die bischöfliche Gerichtsbarkeit, insbesondere der Kanzleigerichtshof, durch Einrichtung des Verwaltungsrats im Norden (council of the North), der gewissermassen eine Filiale des Londoner Privy council darstellte, zu einem wesenlosen Schatten herabgedrückt. Trotzdem existiert der Kanzlergerichtshof noch heute in Durham und erhielt durch Gesetz von 1889 (52 and 53 Vict. c. 47) verstärkte Bedeutung (s. Williamson, Palatine Court of Durham Act 1889). Nur wurde seine Praxis durch dieses Gesetz der der andern Gerichte assimiliert und bestimmt, dass ein künftiger Appell vom Kanzler in Durham an den Londoner Appellhof (supreme court of appeal) und von da an das Oberhaus zu laufen habe, nicht wie früher, direkt an das Oberhaus. Die übrigen Gerichtshöfe in Durham sind seit der Judicature Act von 1873 abgeschafft. Durham war bis zur Restauration der Stuarts ohne parlamentarische Vertretung. Erst von dieser Zeit an ist Durham im Parlament regelmässig vertreten (Bean a. a. O. p. 97). § 34.

3) Lancaster. Die Grafschaft Lancaster[1]) wurde zu Ende des 13. oder Beginn des 14. Jahrhunderts Herzogtum. Dieses wurde von Eduard III. im 25. Regierungsjahre zur Pfalzgrafschaft erhoben. Die Kreationsurkunde, wie sie bei Coke abgedruckt ist, sagt: „concessimus pro nobis et heredibus nostris praefato filio nostro (sc. Henry Plantagenet) quod ipse ad totam vitam suam habeat infra comitatum Lancastriae cancellariam suam, ac brevia sub sigillo suo pro officio cancellarii, deputando, consignando justiciarios suos tam ad placita coronae, quam ad quaecumque alia placita communem legem tangentia ac cognitiones eorundem.“ Darin waren also ein eigener Kanzlerhof, der sich bis auf den heutigen Tag erhalten hat, und eigene von Westminster unabhängige Gerichte dem Pfalzgrafen konzediert. Henry Bolingbroke, der dritte Pfalzgraf, vereinigte nach Absetzung Richard II. die pfalzgräfliche Würde mit der englischen Königskrone. Da jedoch seit jeher nach Common law der Grundsatz galt, dass der englische König nie Privateigentum besitzen könne, sondern dass all dieses den Kronländereien ipso jure durch den Regierungsantritt zufallen müsse, ein Grundsatz, der auch im französischen Rechte bis zur Revolution galt und daselbst als „excellent marriage“ bezeichnet wurde, setzte Heinrich IV. ein Gesetz durch,

1) Hardy, Charters of the Duchy of Lancaster. Coke. 4 Inst. p. 204 ff.

§ 34. wonach das in seinem Privateigentum stehende Herzogtum Lancaster mit seinem Regierungsantritt nicht zu den Kronländereien geschlagen würde, sondern selbständiges Privateigentum des Königs verblieb. Seit dieser Zeit ist nun bis zum Regierungsantritt Victoria's ein besonderes Gesetz erlassen worden (zuletzt 1 and 2 Vict. c. CI. local and personal), welches diese Verschmelzung der Revenuen von Lancaster mit den Kronländereien verhindern soll[1]). Freilich ist heute die ratio für diese Sonderung weggefallen, da die Krone nicht mehr durch Wahl vergeben werden kann und nicht nötig hat, in einer kräftigen Hausmacht Schutz gegen die übermächtigen Grossen zu suchen. Doch der alte Charakter des Herzogtums als Privateigentum des Königs, ähnlich wie der von Cornwallis zu Gunsten des Thronfolgers, hat sich noch insofern erhalten, als die Revenuen von Lancaster und die Ausgaben noch immer in einer selbständigen Staatsverrechnung — ähnlich wie für Cornwall — ausgewiesen werden, sodann, dass ausdrücklich anerkannt wird, diese Revenuen wären wirkliches Privateigentum des Königs — im Gegensatz zu den Kronländereien, die öffentlichen Zwecken zu dienen hätten.

Wegen der ehemaligen administrativen Selbständigkeit Lancaster's bestanden im 19. Jahrhundert bis zur grossen Gerichtsorganisation und Reform von 1873 (Judicature Act) hier ebenso Gerichtshöfe mit selbständiger Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die sog. Common Pleas und der Kanzlergerichtshof von Lancaster, wie die analogen Gerichtshöfe in Westminster oder wie der Pleasgerichtshof in Durham.

Der lancasterische Common Pleas-Gerichtshof wurde nun 1873 aufgehoben und seine Jurisdiktion (1873) den zum High court of Justice vereinigten (s. 16/29 der cit. Akte) Reichsgerichten in London überwiesen. Hingegen besteht heute noch ein selbständiger Kanzlergerichtshof für Lancaster mit einer ähnlichen Kompetenz wie die heutige Chancery division in London und der Appell läuft an den Court of Appeal in London. Der Vorsitzende des Kanzlergerichtshofs ist der Kanzler des Herzogtums Lancaster (the Chancellor of the Duchy of Lancaster) (siehe Anson II, p. 197/98).

Derselbe wird von der Krone mittelst Patent (letters patent) ernannt und hat ausser seiner richterlichen noch zwei andere Funktionen, nämlich eine ministerielle und eine verwaltende Tätigkeit. In seiner Eigenschaft als Minister hat er alle Richter des Grafschaftsgerichts für Lancaster sowie deren Unterbeamte innerhalb der Grenzen von Lancaster zu bestimmen, ferner die wichtige Stelle des clerk of the peace, Grafschaftssekretärs für Lancaster und dessen Stellvertreter zu besetzen (34/35 Vict. c. 53, s. 2.) (Archbold, Quarter Sessions, 199, p. 77—79.) Als Minister braucht er keine parlamentarische Unterstützung in Gestalt eines Parlamentssekretärs, wie die anderen Minister. Er ist übrigens auch kein unbedingt notwendiges Mitglied des Kabinetts. Aber selbst wenn er Minister ist, ist er nicht Departementschef, sondern als Minister ohne Portefeuille anzusehen.

Die verwaltende Tätigkeit besteht in der Verwaltung der Kroneinkünfte des Herzogtums, die Privateigentum der Krone sind, und in der Verwaltung des grossen Siegels von Lancaster. Hierfür ist er dem Parlament verantwortlich.

Sein Gehalt bezieht er nicht, wie jeder englische Beamte, aus dem Reichsschatze, sondern aus den Kroneinkünften von Lancaster. Jedenfalls strengt dieses Amt seinen Träger nicht an, weil seine administrative Tätigkeit gering ist.

---

1) Gegenwärtig macht eine Act vom 1855 (18/19 Vict. c. LVIII.) diese früher bei jedem Regierungsantritte vorgenommene Sonderung überflüssig, da sie dieselbe ein für allemal zum Rechtssatz erhebt (s. 1—3 leg. cit.).

Die Vereinigung (Union) mit Schottland[1]). § 35.

Die Rechtsbeziehungen, die zwischen England und Schottland seit altersher bestanden, lassen sich in folgende drei Stadien teilen:

1) die auf Lehensrecht gegründeten Rechtsbeziehungen (bis zum Jahre 1603, dem Regierungsantritte Jakob VI. von Schottland in England),
2) die Personalunion (Union of Crowns) von 1603—1707,
3) die Inkorporation von 1707 bis auf die Gegenwart,

I. Die auf Lehensrecht gegründeten Beziehungen. Aus einem Völkergemisch haben wir uns die erste Bevölkerung Schottlands im 9. Jahrhundert vor Christi zusammengesetzt zu denken. Drei Völkerstämme sind hier besonders zu nennen: die Picten und Schotten im Norden und im Kern des Landes, dem sog. Scotia. Im Süden und an der Westküste die Briten in Strathclyde, an der Ostküste d. i. in Lothian die Angeln und Sachsen. Unter den sieben Häuptlingen, die ursprünglich über die Picten herrschten, wusste sich 844 n. Ch. Kenneth Mc. Alpine zum Könige aufzuschwingen und nannte sich König der Schotten. Sein Bruder herrschte seit 908 in Strathclyde über die Briten. Nur Lothian blieb bis 1018 unter Herrschaft der Grafen von Northumberland, also unter angelsächsischer Herrschaft. Im Jahre 1034 unter Duncan I., dem Sohne des schottischen Königs Malcolm, erscheint das gesamte heutige Schottland in einer Hand vereinigt, da Lothian schon 1018 den Grafen von Northumberland entrissen worden und Duncan in demselben Jahre seinem Verwandten Owen von Strathclyde auf den Thron daselbst gefolgt war.

Schon aus der Zeit vor dieser Konsolidation stammen nun Nachrichten, welche auf eine lehensrechtliche Subordination von Schottland unter englische Herrschaft hinzudeuten scheinen. So berichtet schon die Winchester Chronik von 924, dass König Eduard der Aeltere, Nachfolger Alfred des Grossen von England, Lehensherr des schottischen Königs gewesen sei. Ebenso wird von derselben Quelle für das Jahr 946 eine grosse Kommendation von neuem berichtet. Die neueren Forscher, und insbesondere Lang und Rait, haben aber die Autorität der jüngern Rechtsquelle bestritten, da sie innere Widersprüche enthält. Ernster ist schon der Bericht des englischen Chronisten Ordericus Vitalis zu nehmen, der für 1072 berichtet, dass der schottische König Malcolm Lehensmann („man") Wilhelm des Eroberers geworden sei. Doch ist nicht unwahrscheinlich, dass dieses Lehensverhältnis sich nur auf 12 Lehensgüter, die in England gelegen waren, bezogen hat, nicht aber auf die Landschaften Lothian und Cimbria, die damals Bestandteile des Königreichs Schottland waren. Die eine Tatsache, dass die angelsächsische Herrschaft sich durch Jahrhunderte bis tief nach Schottland erstreckt hat, und die andere Tatsache, dass die schottischen Könige zweifelsohne auch für in England gelegene Lehensgüter von dem englischen Könige belehnt worden sind, sprechen dafür.

Jedenfalls steht für das Jahr 1174 fest, dass der Schottenkönig Wilhelm der Löwe im Vertrage von Falaise das Königreich Schottland durch 15 Jahre in ein Vasallitätsverhältnis zum englischen Könige Heinrich II. brachte. Zwar wurde schon 1189 dieses Vertragsverhältnis aufgehoben und das Lehensverhältnis bloss für die in England gelegenen Güter und Landschaften aufrecht erhalten. Aber jedenfalls war damit ein Präzedenzfall geschaffen, und es kann nicht befremden, dass der kraftvolle Eduard I.

---

1) Literatur: Aus der Fülle derselben seien nur folgende Werke genannt: Hallam I. ch. XVII. Lecky, History of England in the XVIII cent. vol. II, p. 255 ff. Mackinnon, the Union of England and Scotland, 1896. Lang, History of Scotland from the Roman occupation (2d ed.) 2 vol. 1900 ff. (vorzüglich). Schliesslich Rait, Relations bet-

§ 35. von England in den Thronfolgestreitigkeiten, die nach dem Tode Alexander III. von Schottland (1285/86) entstanden, die Eigenschaft eines Lehensherrn geltend machte. Eduard entschied sich für den Thronprätendenten John Baliol, welcher die Lehensherrschaft Eduard I. vollkommen anerkannte und dareinwilligte, dass das grosse Siegel von Schottland mit Rücksicht auf das nunmehr bestehende Vasallenverhältnis vernichtet würde. Damit waren aber die Schotten nicht einverstanden und erhoben sich unter der Leitung von William Wallace zum Unabhängigkeitskriege, der von 1295—1328 dauerte. Der schwächliche Sohn Eduard I., nämlich Eduard II. von England, verlor in der Schlacht bei Bannockburn die Lehensherrschaft über Schottland. Sein Nachfolger Eduard III. anerkannte im Vertrag von Northampton (17. März 1328) die vollkommene Unabhängigkeit Schottlands an. Freilich waren damit alle lehensrechtlichen Aspirationen der englischen Könige keineswegs aufgegeben. Sie kehrten im Verlaufe der nächsten 200 Jahre, ja in der Zeit der Tudors wieder, aber greifbare Formen erlangten sie seit jener Zeit nicht mehr, trotzdem viele heftige Kämpfe darum entbrannten. Als einzig bleibende staatsrechtliche Frucht der letzteren ist die dauernde Erwerbung des schottischen Berwick upon Tweed 1482 für England zu verzeichnen, das seit der Zeit auch unter englischer Herrschaft verblieb.

II. Die Personalunion (Union of the Crowns, 1603—1707). Dieselbe wurde herbeigeführt durch die verwandtschaftlichen Beziehungen, die seit dem 16. Jahrhundert zwischen dem schottischen Königshause der Stuarts und dem englischen der Tudors bestanden. Es hatte nämlich Jakob IV. von Schottland Magarethe Tudor, die Tochter Heinrichs VII., die Urgrossmutter Jakobs VI. von Schottland und Tante Elisabeth's von England, zur Frau. Als Elisabeth, Königin von England, kinderlos starb, folgte ihr Jakob VI. von Schottland als Jakob I. auf dem englischen Thron (1603). Schon seit dessen Regierungsantritt war deutlich das Bestreben wahrnehmbar, aus der lockeren Personalunion eine stärkere Verbindung der beiden Königreiche herbeizuführen. Freilich handelte es sich bei den selbst- und herrschsüchtigen Stuarts doch in erster Linie nur um Befriedigung despotischer und eitler Herrschergelüste. Schon in seiner ersten Thronrede im Parlamente bezeichnete Jakob I. eine vollständige Union (‚a perfyte union‘) als seinen sehnlichen Wunsch. Die zu diesem Zwecke schon 1604 eingeleiteten Verhandlungen ergaben im englischen Parlamente kein nennenswertes Resultat. Wiewohl man hier eine Einordnung Schottlands als englische Provinz für wünschenswert hielt, glaubte man es nicht nötig zu haben, es an den den Engländern gewährten Privilegien, insbesondere Handelsprivilegien, teilnehmen zu lassen. So versuchte es Jakob I. auf eigene Faust, auf dem Wege königl. Proklamation eine intimere Verbindung beider Königreiche herbeizuführen. Vor allem nannte er sich König von Grossbritannien (Mackinnon a. a. O. p. 8) und ordnete an, dass dieser Titel fortan in allen Staatsverträgen und königl. Verordnungen geführt würde. Die Grenzbefestigungen von Carlisle und Berwick gegen Schottland wurden geschleift, gemeinsame Münzen zur Erinnerung an die Union mit entsprechenden Inschriften, zum Umlauf im vereinten Königreich geprägt. Auch wurde durch königl. Verordnung und Urteilsspruch der Reichsgerichte (Calvin's Case) festgestellt, dass alle Schotten, die nach der Thronbesteigung Jakobs geboren seien, in England dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Handelsprivilegien wie die Engländer selbst genössen. Diese Auffassung, die nur durch die lehensrechtliche Theorie des Verhältnisses von Untertan und König möglich war, bewirkte im Effekte, dass trotz des Fehlens eines Gesamtstaates

ween England and Scotland (500—1707) London 1901 und namentlich Porritt E., The Unreformed House of Commons Cambridge 1903, vol. II: Scotland and Irland mit reichen Literaturangaben.

doch eine gemeinsame Staatsbürgerschaft für beide Reiche gegeben war. § 35.

Freilich wurden diese Unionsverhältnisse immer schwieriger, je mehr Englands Handel aufzustreben begann, wie dies doch seit dem Ausgange der Regierungszeit der Tudors, insbesondere aber seit dem Protektorate Cromwell's der Fall war[1]). Cromwell hatte deshalb Schottland England ganz einzuverleiben gesucht und die vollständigste Freizügigkeit, Handels- und Verkehrsfreiheit im Verhältnis beider Länder festgestellt. Doch schon die englischen Navigationsakte, die seit dem 17. Jahrhundert den englischen überseeischen Handel zu Gunsten der englischen Schiffe monopolisierten, legten dem schottischen Handel schwere Fesseln an, da die englische Politik doch dahin ging, Schottland auf Kosten Englands und seines Handels arm zu erhalten.

Nach der glorreichen Revolution unter Wilhelm III. wurde das Uebel immer schlimmer. Der egoistische Zug, der die ganze merkantilistische Handelspolitik Englands bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts charakterisiert, machte sich auch im Verhältnisse zum Nachbarland damals ganz besonders geltend. Schottische Nationalökonomen, wie Fletcher und Seton, zur Zeit Wilhelm III., bezeichnen geradezu die Union mit England als die Hauptursache für den Rückgang der schottischen Volkswirtschaft. Sie fordern daher die politische Selbständigkeit Schottlands.

Die Engherzigkeit der damaligen englischen Handelspolitik zeigt sich besonders im Fall der Darien-Compagnie. Im Jahre 1695 hatte der Gründer der Bank von England, William Paterson, dem schottischen Parlament den Plan einer Handelsgesellschaft vorgelegt. Diese sollte von staatswegen subventioniert und mit Hoheitsrechten ausgerüstet werden, um Land in Afrika oder Westindien zu besiedeln. Nach mannigfachen Schwierigkeiten, welche das englische Parlament und die darin mächtigen englischen Handelsgesellschaften jenem Unternehmen in den Weg gelegt hatten, wurde dennoch eine Expedition 1698 ausgerüstet. Diese besiedelte den Golf von Darien auf dem Isthmus von Panama. Die Unternehmung konnte sich jedoch wegen der Angriffe von seiten Spaniens und der englischen Kolonisten im benachbarten Nordamerika nicht halten. Ganz offenkundig feindlich war die Haltung der englischen Regierung gegenüber dieser durch schottisches Gesetz sanktionierten, vom schottischen Staat unterstützten Handelsgesellschaft. Dies führte den Fall der Darien-Company herbei. Er erzeugte eine furchtbare Erregung Schottlands gegen die Verbindung mit England.

Zu diesen handelspolitischen Schwierigkeiten kam nunmehr auch eine verfassungsrechtliche hinzu. Es war die seit der glorreichen Revolution in England sowohl wie in Schottland zur Tatsache gewordene Uebermacht des Parlaments über den König. Diese verhinderte notwendig jede Personalunion. Solange nämlich der Wille des Königs in politischen Fragen allein massgebend war, gab es auch eine Coincidenz der Richtungen in der Politik beider Länder. Anders kam es, als 1689 das Parlament jedes Landes die Politik bestimmte. Da war ein Auseinanderfallen beider Richtungen nicht nur wahrscheinlich, sondern sogar regelmässig. Der Fall der Darien-Company hatte es auch gezeigt.

III. Die Inkorporation (oder Union of Parliaments) von 1707 und ihr heutiger Bestand. So waren es die im vorigen Kapitel skizzierten handelspolitischen und verfassungsrechtlichen Elemente, die eine innigere Vereinigung beider Länder oder vollständigste Trennung namentlich den Schotten wünschenswert erscheinen liessen. Aber auch die Engländer mussten ernstlich daran denken, denn die Unabhängigkeitspartei in Schottland unter Führung von Fletcher of Saltoun, welche vollkommene Trennung von England forderte, gewann immer mehr an Boden und

1) Zum Parlament von 1653/54 wurden 30 Abgeordnete Schottlands nach England gesendet. S. Firth, Cromwell 1900, p. 295 f.

§ 35. die Jakobiten, die Anhänger des verjagten Stuart, Jakob II., wünschten nichts sehnlicher, als eben dasselbe, um die Thronfolge der hannoveranischen Kurfürsten zu verhindern, wie sie die Act of Settlement für England 1701 vorgesehen hatte.

Freilich kam man aber erst nach mannigfachen Irrungen und Wirrungen zur Union: unter dem Drucke der Volksstimmung sah sich das schottische Parlament genötigt, auf irgend welche Weise seine schwierige handelspolitische Situation zu bessern. Zu diesem Zwecke nützte es den in absehbarer Zeit eintretenden Fall des Thron- und Dynastiewechsels, der in England bereits vorgesehen war, aus. Schottland benützte nun dies als Mittel, um eine Pression zur Durchsetzung seiner handelspolitischen und anderen Wünsche auszuüben. Die vom schottischen Parlamente 1703 beschlossene, 1704 mit königlicher Sanktion ausgestattete „Act of Settlement" sah vor, dass für den Fall, dass die Königin Anna kinderlos ohne einen im Einvernehmen mit dem schottischen Parlamente bestellten Nachfolger sterben sollte, dieses letztere das Recht hätte, sich einen König zu küren. Derselbe dürfte keinesfalls gleichzeitig König von England sein, es wäre denn, dass zuvor vom schottischen Parlament unter Zustimmung der Königin solche Thronfolgebedingungen festgestellt worden seien, welche geeignet wären, Würde und Souveränität von Schottland, Freiheit des Parlaments, Religionsfreiheit und Handelsfreiheit der Nation vor allen englischen oder auswärtigen Einflüssen zu sichern. (Acts of the Parliament of Scotland ed. Rec. Comm. XI, p. 137.) „Unless there be such conditions of government settled and enacted as may secure the honour and sovereignity of their crown and kingdom, the freedom, frequency and power of parliaments".

Das englische Parlament antwortete darauf mit einer Akte [1]), welche die Einfuhr von schottischem Vieh, Kohlen und Leinen verbot, sowie alle Schotten für Ausländer erklärte und so das seit dem Calvin's Case unter Jakob I. bestehende Band der gemeinsamen Staatsbürgerschaft zerriss. Die Leidenschaft der Parteien hüben und drüben stieg auf den Höhepunkt. Umsomehr waren die Mittelparteien in beiden Staaten geneigt, sich die Hände zu reichen. 1705 gewannen diese auch in beiden Parlamenten die Oberhand. Es wurde in beiden Parlamenten durch Gesetz der Königin die Macht eingeräumt, Commissioners für England und Schottland zu bestellen, welche miteinander über eine Vereinigung beider Königreiche beraten und das Resultat dieser Beratungen in 3 gleichlautenden Urkunden (1 für die Königin, 2 für die beiden Parlamente) niederlegen sollten. Die endgültige Beschlussfassung und Ratifikation in Gesetzesform war den beiden Parlamenten vorbehalten. Dieselbe erfolgte in England [2]) am 16. Januar und in Schottland am 16. März 1707 durch Gesetze. Die gesetzlichen Bestimmungen, die gemeiniglich als „Unionsvertrag" bezeichnet werden, lassen sich auf vier Hauptgruppen zurückführen, welche alle die politischen Programm- und Kampfpunkte vor der Union bildeten. Diese vier Hauptgruppen sind: 1) die Successionsfrage, 2) die Parlamentsverfassung für beide Länder, 3) die handelspolitischen Garantien und 4) die Garantien der Freiheit der schottischen presbyterianischen Nationalkirche.

1) Die Successionsfrage (Art. II des Uniongesetzes). Dieselbe wird vollständig im Sinne der englischen Act of Settlement von 1701 geregelt, gemäss welcher nach dem kinderlosen Tode der Königin Anna die Thronfolge an die Kurfürstin Sophie von Hannover und ihre Erben übergeht, die jedoch Protestanten sein müssen. Ausgeschlossen von der Thronfolge sind Erben, die der römisch-katholischen Kirche an-

---

1) Die Act führt den Titel: „An Act for the effectual securing the kingdom of England from the apparent dangers that might arise from several Acts lately passed in the Parliament of Scotland".

2) Engl. Act 6 Anna c. 11. Schott. Act in Acts of the Parliament of Scotland a. a. O. XI, p. 295.

gehören oder Katholiken heiraten. Sollte ein solcher Erbe übergangen werden müssen, § 35. dann wird er so angesehen, als ob er tot wäre und die Thronfolge geht auf denjenigen protestantischen Erben über, der nach der englischen Bill of Rights (gemeint ist Art. 9 derselben) zur Regierung käme. Dass aber durch diese Thronfolge die protestantischen Kinder eines Katholiken nicht ausgeschlossen werden wollten, wird unten noch zu zeigen sein.

2) Die Aenderung der Parlamentsverfassung in beiden Ländern (Art. XX—XXIV). Da durch den Art. I, vom 1. Mai 1707 an die beiden Königreiche England und Schottland zu einem einzigen unter dem Namen Königreich Grossbritannien vereinigt werden sollten[1]), so musste denn auch nach Art. III ein gemeinsames Parlament als Verfassungsorgan des neu entstandenen Königreichs vorgesehen werden. Danach verschwand das schottische Parlament von der Bildfläche. Das englische erfuhr eine neue Zusammensetzung, die es zum Parlament Grossbritanniens machte. Diese Neuerung in der Verfassung des bisherigen englischen Parlaments bestand nun darin, dass 45 Vertreter der schottischen Grafschaften und Städte im Hause der Gemeinen neu hinzukamen, eine Zahl, die jetzt durch 48 und 49 Vict. 23, auf 72 erhöht ist. In das Haus der Lords sendet Schottland 16 für jedes neue Parlament von der schottischen Peerage gewählte Vertreter. Diese 16 Peers sollen alle dieselben Privilegien wie die bisherigen Peers von England haben, insbesondere das Recht, von ihresgleichen gerichtet zu werden und über ihresgleichen im Oberhause zu richten (Art. XXIII). Dieses letztere Privileg, aber bloss dieses letztere, besitzen nicht die übrigen schottischen Peers, die im übrigen den anderen Peers des Reichs gleichstehen (Art. XXIII) und auch ihre bisherigen Rechte und Privilegien als schottische Peers beibehalten (Art. XX). Die Rangordnung zwischen den nun entstehenden drei Gruppen von Peers, den englischen, schottischen und grossbritannischen Peers, ist durch den Unionsvertrag in der hier gegebenen Reihenfolge ihrer Aufzählung erfolgt (Art. XXIII).

3) Die handelspolitischen und die damit zusammenhängenden finanzpolitischen Garantien (Art. IV—XIX). Dieselben nehmen von den 25 Vertragsartikeln den grössten Raum ein, entsprechend ihrer weittragenden Bedeutung für die Union. Die wichtigsten unter ihnen ordnen die vollständige Verkehrs- und Handelsfreiheit sowie die Freizügigkeit zwischen England und Schottland und schliesslich die Gemeinsamkeit von Münze, Mass und Gewicht, die auf die englische Einheit zurückzuführen seien, an. Sie bestimmen ferner, dass, wenn England 2000000 £ durch seine ‚Landtax' erhebe, Schottland bloss 48000 £ zu erheben habe (eine jetzt kaum mehr praktische Bestimmung, da die ‚Landtax' abgelöst und bald ganz aufhören wird). Das Recht betr. Handelszölle und Verbrauchsbesteuerung soll im grossen und ganzen einheitlich geordnet sein.

4) Die Garantien für die Freiheit der schottischen Nationalkirche. Die letztere wurde schon durch eine dem Unionsgesetze vorhergehende Acte „for securing the protestant religion and presbyterian church government" garantiert, diese Akte ist durch das Unionsgesetz als dessen wesentlicher Bestandteil erklärt worden (Acts of the Parl. of Scotl. XI, 402). Sie sichert für alle Zukunft Schottland die reformierte Kirchenverfassung, nämlich die Kirchenregierung durch „Kirk Sessions, Presbyterian, Provincial Synods and General assemblies" zu. Dieses Kirchenregiment

1) Art. I bestimmt ferner, dass die Wappen und Insignien des Königreichs Grossbritannien nach Gutdünken des Königs bestimmt werden. Die Flaggen müssen aber die Kreuze von St. Andrew und St. Georg in jener Weise vereinigt darstellen, wie es der König bestimmt. Damit war einer der ersten Schritte zur heutigen brit. Flagge, dem „Union Jack", wie sie in der Volkssprache heisst, getan. Aenderungen, die dazu führten, folgten seit der Vereinigung mit Irland. S. darüber noch unten III. Tl. Cap. Königl. Praerogative.

§ 35. soll das einzige in Schottland sein. („And that the said presbyterian government shall be the only government of the Church within the kingdom of Scotland".) Ebenso wird für alle kommenden Zeiten die Reinheit des Glaubensbekenntnisses, der Kirchenliturgie und -Disziplin zugesichert. Für alle kommenden Zeiten sollen deshalb auch die drei Landesuniversitäten zu Glasgow, Aberdeen und Edinburgh bestehen bleiben. Der König von Grossbritannien muss schliesslich zufolge jener Akte im Krönungseide schwören, die Verfassung der schottischen Nationalkirche, ihre Glaubenslehre und Disziplin unverletzt zu erhalten. Dies sind die wesentlichen Punkte des Unionsvertrags.

Zwei Fragen stehen hier noch zur Beantwortung: 1) Welche Bedeutung kommt dem Unionsvertrag zu, insbesondere kann er durch nachfolgende Gesetze abgeändert werden? 2) Wie weit erstreckt sich der Einfluss des vom britischen Parlament erzeugten Rechts und des englischen Common law auf das schottische Rechtsgebiet.

Was zunächst die erste Frage anlangt, so werden wir daran festhalten müssen, dass durch die Vereinigung von England und Schottland ein neuer Staat entstanden ist und dass keine blosse Realunion, welche die Vertragsbasis mit dauernden Rechtswirkungen ausgestattet hätte, gewollt war, sondern ein einheitliches Staatswesen[1]). Daraus folgt, dass der Vertrag in dem Augenblick der Verschmelzung beider Parlamente zum grossen Teile seine Erfüllung erfahren und dass ein Parlament von Grossbritannien der alleinige Faktor ist, der sich an den Vertrag zu halten hat. Dieser letztere bildet aber für das Parlament, weil in Gesetzesform, wie jedes andere Gesetz, keine Schranke und trägt daher keine grössere Rechtsverbindlichkeit als andere Gesetze in sich. Mit anderen Worten, der in Gesetzesform erlassene Unionsvertrag kann, wie jedes andere Gesetz, vom britischen Parlament abgeändert werden und ist auch so abgeändert worden. Freilich war man zur Zeit der Union davon durchdrungen und zwar selbst auf englischer Seite, dass der Pakt ein fundamentaler sei und dass seine Verletzung z. B. die einseitige Abänderung durch britisches Gesetz die Auflösung der Union zur Folge hätte[2]). Aber gleich in der ersten Zeit des Bestehens der Union kamen solche „Verletzungen" des Unionsvertrags vor[3]), und aus der neuesten Zeit wären jene Gesetze des britischen Parlaments zu nennen, welche das für Schottland durch die Union festgestellte Wahlverfahren zum Unterhaus abändern. Es sind dies die sog. Registrations Acts, die neueste von 1885 (48/49 Vict. c. 15).

Die zweite Frage wird durch den Art. 18 Abs. 2 der Unionsakte dahin beantwortet werden müssen, dass alle schottischen Gesetze, die sich nicht auf Handel, Zölle und Verbrauchsbesteuerung beziehen, so lange in Kraft bleiben sollten, als sie nicht durch Statut des britischen Parlaments aufgehoben erscheinen. Ein solches Statut erstreckt sich heute ohne weiteres auch auf Schottland, wenn dieses nicht ausdrücklich im Gesetz als Geltungsbereich ausgeschlossen ist.

Bezüglich des Common law ist hier gegenüber der sonst bestimmten Vorherrschaft des englischen Common law in den übrigen Gebietsteilen des britischen Reichs eine ausdrückliche gesetzliche Ausnahme geschaffen: Art. XVIII sagt ausdrücklich, dass das schottische Common law nur einem grossbritannischen Gesetze weiche, das sich

1) Bei Beratung der Unionsartikel durch die von beiden Seiten entsandten Kommissäre von 1706 war allerdings auch der Gedanke einer blossen Realunion hervorgetreten, die man damals als „federation" oder „federal union" bezeichnete. Dieser Gedanke wurde aber bald wieder fallen gelassen und der der „incorporation" oder „entire union" festgehalten. (S. Mackinnon a. a. O. p. 219 ff.)

2) So namentlich der eifrige Vorkämpfer der Union auf engl. Seite, der berühmte Romanschriftsteller Defoe, s. Mackinnon a. a. O. 246.

3) So z. B. die Act vom 26. Febr. 1712 u. a. bei Mackinnon a. a. O. 406 ff.

übrigens davor hüten müsse, in wohl erworbene Privatrechte einzugreifen. Muss aber das **§ 35.** schottische Common law dem englischen in einer von beiden geregelten Frage weichen? Nein, namentlich nicht in Fragen der Individualrechte und des Privatrechts, das ergibt der Art. XVIII der Unionsakte[1]). Dies ist auch der tatsächliche Rechtszustand. Wenn daher z. B. nach schottischem Common law die Söhne von Peers zum schottischen Parlament nicht wählbar waren, so konnten sie auch nicht zum grossbritanischen Parlamente gewählt werden (s. Hale, history of Common law p. 290 und die dort cit.; s. auch Anson I, p. 78), trotzdem das englische Common law diese Disqualifikation nicht kannte. Erst durch Gesetz von 2 and 3 Will. IV c. 65 s. 27 ist das schottische Common law gebrochen worden. Es bestehen nach jenem Grundsatz, dass das englische Common law das schottische nicht bricht, verschiedene Bestimmungen in beiden Ländern über das Eigentum des Königs, insb. die königliche Prärogative des Eigentums an der Meeresküste. Diese gehört nach englischem Common law dem König und alles, was durch Zurückziehen der See so an Land gewonnen wird, wächst dem königlichen Eigentum zu. In Schottland ist sie herrenloses Gut unter Aufsicht (Trust) des Königs und kann durch Ersitzung erworben werden, ohne wie in England der Krone reserviert zu sein, wo der Satz gilt: regi non currit praescriptio (s. dazu Bell, Principles of the Law of Scotland 1899, p. 289 ff.).

Diese Standfestigkeit des schottischen Common law ist, abgesehen von der oben citierten Bestimmung des Art. XVIII, auch auf die durch den Unionsvertrag (Art. XIX) garantierte Tatsache zurückzuführen, dass Schottland seine ihm vor der Union eigentümlichen Gerichte und seine Gerichtsorganisation auch nach der Union beibehalten hat. Nur das grossbritannische Haus der Lords übt eine Appellargerichtsbarkeit über schottische Gerichte seit der Union aus[2]) und die Judicature Act von 1876 hat diese Praxis zur gesetzlichen Norm erhoben. Aber gleich zeigt sich auch die Wirkung dieses einheitlichen obersten Gerichtshofs insofern, als hier die Tendenz dahin geht, britische Gesetze, welche sich auf Schottland beziehen, in einheitlicher Weise für England und Schottland zu interpretieren. So sind z. B. die Einkommensteuergesetze, die ursprünglich für England gegolten haben, seit 1853 auch auf Schottland ausgedehnt. Trotzdem die Gesetzesterminologie auf englische Verhältnisse zugeschnitten ist, wird sie dennoch mit Zuhilfenahme von englischen Präzedenzfällen auch auf schottische Fälle angewendet (s. Renton vol. VI, p. 339). Die Folge davon ist, dass auch die schottischen Gerichte sich bei Interpretation solcher Gesetze ohne Rücksicht auf das heimische Common law an die englischen Präzedenzfälle halten[3]).

---

1) Der betreffende Art. XVIII der Unionsakte lautete: „that the laws concerning regulations of trade, customs and such excises to which Scotland is by virtue of this treaty to be liable be the same in Scotland from and after the Union as in England and that all other laws in use within the Kingdom of Scotland in do after the Union and not withstanding thereof remain in the same force (except such as are contrary or inconsistent with this treaty) but alterable by the Parliament of Great Britain, with this difference betwixt the laws concerning publick right, policy and civil government and those which concerne private right, that the laws which concern publick right, policy and civil government, may be made the same throughout the whole United Kingdom. But that no alteration be made in laws which concern private right except for evident utility of the subjects within Scotland".

2) Die Unionsakte schweigt darüber, aber die Praxis war seit der Zeit die oben im Text angegebene. Siehe Report of the S. C. of the House of Lords on Appellate Jurisdiction Parl. Papers 1872 (Nr. 325) p. 69.

3) S. Lord Saltoun v. the Advocate, 3 Macq. 1860, p. 671 und besonders der Rechtsfall: John Wilson and Son v. the Commissioners of Inland Revenue (1895). 3 Scot.

§ 35. Die von dem Unionsvertrag in ihrem Bestand garantierten und noch heute erhaltenen schottischen Gerichte sind:

1) der Court of Session, der in seiner Erscheinung dem englischen High Court of justice korrespondiert und mit dem seit 1830 (11 Geo. IV u. 1 Will. IV c. 96), der Jury Court, und seit 1856 (s. 19 und 20 Vict. c. 56) der durch die Unionsakte garantierte und damals neu eingerichtete Finanzgerichtshof (Court of Exchequer) vereinigt sind.

2) Der oberste Kriminalgerichtshof für Schottland, the high Court of Justiciary, mit dem seit 1830 ein Teil der Gerichtsbarkeit des vormals schottischen Admiralitätsgerichtshofs vereinigt ist[1]).

Hingegen ist der als Gerichtshof in der Unionsakte in Art. XIX angeführte schottische Staatsrat (Privy Council) 1708 abgeschafft worden. Der schottische Staatssekretär (Secretary of State for Scotland) wurde nach der Unterdrückung der schottischen Rebellion von 1745 (Schlacht bei Culloden) im Jahre 1746 abgeschafft. Nach Kreierung des Londoner Home office 1782 übernahm dieses letztere die Leitung der schottischen Angelegenheiten, wobei es von einem Lord Advocate für Schottland, der dem englischen Attorney General entspricht, beraten wurde. Der schottische Lord Advocate hatte die Leitung der internen Verwaltung Schottlands und die Stellung eines Unterstaatssekretärs im Home office. Im Jahre 1885 wurde eine selbständige Zentralinstanz für Schottland geschaffen, nämlich der Sekretär für Schottland (Secretary for Scotland), der weder die Stellung eines Staatssekretärs hat, noch Mitglied des Kabinetts zu sein braucht (s. darüber im IV. Teil dieses Buches). Die Gesamtheit der schottischen inneren Verwaltung ruht in den Händen dieses Sekretärs.

IV. Der britische Aspekt der Union. Nach der schottischen Rebellion von 1745 zu Gunsten des Sohnes Jakob II. und nach ihrer Niederschlagung in der Schlacht von Culloden war über Schottland eine Zeit der politischen Apathie gekommen, die nur zeitweise durch die Volkserregung wegen Abschaffung der strengen Katholikengesetze und durch die unter dem Einflusse der französischen Revolution stehenden Volksrechtler, wie Muir, Gerald, Palmer u. a., unterbrochen wurde. Wie in England, so herrschte auch in Schottland bis zum Jahre 1832 die landed gentry nur sehr viel ungezwungener. Konnte es sogar ein schottischer Richter, Lord Braxfield, bei Begründung eines Urteilsspruches geradezu aussprechen: „A government in every country should be just like a corporation, and in this country is made up of the landed interest, which alone has a right to be represented" (cit. von Mackinnon a. a. O. p. 503).

In dieser Richtung schufen die Reformakte von 1832, 1868 und 1884 durch gerechtere Volksvertretung auch in Schottland Wandel. Aber wie viel blieb noch zu tun! 1) Vor allem ein Self-Government mit Zuziehung des Laienelements, an Stelle des bisherigen Regimes der landed gentry, das bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts unter der Leitung des Lord Advokaten in der inneren Verwaltung geherrscht hatte. Diesem Postulate ist erst durch die Local Government Acts für Schottland von 1889 und 1894 (52 and 53 Vict. c. 50 und 57 and 58 Vict. c. 58) Rechnung getragen wor-

---

Law Rep. 10: der Richter Lord Mc Laren sagt: „I should be extremely averse to considering questions of revenue Law independently of English precedents, because this Court in Revenue Cases is just a coordinate Court with the English Exchequer jurisdiction. It would be in the highest degree inconvenient that the same revenue statute should be interpreted differently in different parts of the U. Kingdom".

1) Die Zivilgerichtsbarkeit des schott. Admiralitätsgerichtshofs ging an den englischen Court of Admiralty (1830) über, die Kriminalgerichtsbarkeit an den schott. Court of Justiciary.

den, welche die schott. Lokalverwaltung auf ein höheres Niveau brachten und eine Zentralbehörde, das Local Government Board, unter der Leitung des schott. Sekretärs in Edinburgh einrichteten. Freilich wird die Leitung des schottischen Schulunterrichts von London aus noch immer als einer der hervorstechendsten Uebelstände empfunden. 2) Sodann die finanzielle Ueberbürdung Schottlands, welches, wie von schottischer Seite behauptet wird, um 1,1 Mill. £ übersteuert ist (Mackinnon a. a. O. p. 519). Im Zusammenhange damit wird behauptet, dass die Ausgaben für Schottland im Jahresbudget in gar keinem Verhältnisse zu den von Schottland gezogenen Einkünften stehen. So sollen z. B. im Jahre 1852 die Finanzeingänge aus Schottland 6 Millionen £ betragen haben, die Ausgaben für Schottland nur 400000 £ (Mackinnon a. a. O. p. 506 f.). Freilich erhält dieses Misstrauen der Schotten gegen die britische Finanzverwaltung — ob berechtigt oder unberechtigt, das könnten nur bisher fehlende finanzstatistische Nachweisungen zeigen — besonders Nahrung durch die Tatsache, dass Schottland sein eigenes Oberzoll- und Verbrauchssteueramt verloren hat, und dass die Einkünfte aus seinen Staatsdomänen und Forsten von England aus verwaltet und, wie die Schotten behaupten, vorwiegend für englische Zwecke verwendet werden (Mackinnon a. a. O. p. 507). 3) Die gesetzgeberische Stagnation für Schottland, die freilich nur aus der allgemeinen gesetzgeberischen Stagnation des grossbritannischen Parlaments zu verstehen ist. Von schottischer Seite wird geklagt, dass englische, irische und imperialistische Gesamtinteressen die Fürsorge für Schottlands Gesetgebung ganz in den Hintergrund gedrängt haben. Diesem Uebelstande ist nur zum geringen Teil 1885 durch die Errichtung des Amts eines schottischen Sekretärs abgeholfen worden. Derselbe braucht ja auch, wie wir hörten, gar nicht Mitglied des britischen Kabinetts zu sein. Das Uebel liegt aber tiefer: in der Arbeitsüberbürdung und Gesetzgebungs-Hypertrophie des britischen Parlaments. (S. darüber noch weiter unten Kap. parlam. Regierung.)

So kommt es, dass auch in Schottland seit 1886 der Ruf nach Home-Rule nicht unbekannt ist. (S. Mackinnon a. a. O. p. 514.)[1]).

---

1) Mit dem Königreich Schottland sind auch die Orkney- und Shetlandsinseln Bestandteil der United Kingdom geworden. Von besonderem, allerdings mehr antiquarischem Interesse ist es wohl festzustellen, dass diese beiden Inselgruppen der Krone von Schottland nur verpfändet sind, niemals aber ihr Eigentum waren. Bis zum 15. Jahrhundert standen sie unter der Herrschaft Norwegens, welches sie durch die Grafen von Orkney und Shetland verwalten liess. Diese erhoben hier auch alle Steuern, insbesondere die sog. Skatts (Schätzung) als Grundeigentumssteuer, aber nur für eigene Rechnung. Im Jahre 1469 anlässlich der Verheiratung der Prinzessin Margaret von Norwegen-Dänemark mit Jakob III. von Schottland verpfändete Norwegen die Inseln an Schottland für einen Mitgiftrest von 58000 Gulden (= 24000 £). Diese Verpfändung ist bis auf den heutigen Tag der einzige Rechtstitel der Verbindung jener Inseln mit dem United Kingdom. Eine Wiedereinlösung des Pfandobjekts wäre formaljuristisch ebenso unbedenklich, wie politisch unwahrscheinlich, gerade so wie es mit dem mecklenburgisch-schwedischen Pfandvertrag in Bezug auf die Stadt Wismar steht (s. darüber die treffliche Schrift von Bruno Schmidt, Leipzig, 1901).

Unter schottischer Herrschaft wurden die Inseln, trotzdem ein Gesetz dies ausdrücklich verbot, immer weiter verpachtet, da sie einträgliche Gerichtsgefälle und die „Skatts“ einbrachten. (Das freie Eigentum eines mit Skatt behafteten Grundstücks heisst ‚Udal tenure‘.) Im Jahre 1689 wurden die Bischofseinkünfte mit der Abolition des Bistums für Orkney und Shetland von der Krone eingezogen. 1748 hörte die Patrimonialjurisdiction (sog. „Stewartry“) der Grosspächter (disponees), und die selbständige Legislatur für die Inseln auf. Ueberreste der einstigen Sonderstellung sind heute noch die bitter beklagte Doppelbesteuerung des Grundeigentums (Skatts und staatliche Landtax), die feudalrechtlichen Gefälle des Earl of Zetland, die heutige Stellung der beiden Inselgruppen als selbständiger Grafschaften (52/3 Vict. c. 50 s. 38), ihre Sonderstellung als besondere Hafenbezirke (59/60 Vict. c. 32), die längere Zeit, die den nach jenen Inseln gesendeten Wahlausschreibungen und der Rücksen-

§ 36. Die Vereinigung (Union) mit Irland[1]).

Die Geschichte der Rechtsbeziehungen zwischen England und Irland ist am besten durch jene Marksteine der Entwicklung abgeteilt, welche man als die einzelnen Etappen englischer Kolonisationspolitik in Irland bezeichnen kann: diese Kolonisationspolitik bedeutet das immerwährende Streben, Irland zu beherrschen, zu einem untertänigen Gebiet zu machen, sowie auf die englische Höhe der Kulturentwicklung heraufzuziehen. Erst im 19. Jahrhundert ist man sich der grossen Unterlassungs- und Begehungssünden in England klar geworden, erst im 19. Jahrhundert hat man Irland nicht bloss vom kolonisationspolitischen Standpunkte, sondern auch von dem eines gleichberechtigten Staatsteils aus anzusehen begonnen. Vor der Union und selbst nach der Union ist aber davon noch nicht viel zu merken, da die Union selbst nur ein Punkt — vielleicht der Schlusspunkt jener englischen Kolonialpolitik in Irland ist. Nach den Etappen derselben muss man die Geschichte der englisch-irischen Rechtsbeziehungen in vier Perioden einteilen:

1) die Periode der Freibeuterkolonisation von Heinrich II. bis Mary. Sie zeitigte die Periode der „Poyning-Laws“.
2) die Periode der staatlichen Kolonisation unter Elisabeth, Jakob I. und Cromwell. Sie reicht bis zum Regierungsantritt Georgs III. Auf dem Rechtsgebiet entspricht dies der Herrschaft der sog. declaratory Act von 1719 (6 Geo. I. c. 5).
3) die Periode des laisser-faire für Irland (unter Georg III. bis zur Union); die Grattanverfassung von 1783—86 ist ihr rechtlicher Ausdruck,
4) die vierte Periode, die mit der Union (1801) anbricht und bis auf den heutigen Tag fortdauert.

I. Die erste Periode ist die der sog. Freibeuterkolonisation. Die Unterwerfung Irlands unter die Herrschaft des Königs Heinrich II. erfolgt nicht durch dessen eigene Kraftanstrengung. Englische Barone, Freibeuter, ziehen nach Irland hinüber und unterwerfen dem König das Land, d. h. nur nominell, denn sie werden seine Beherrscher unter der „Herrlichkeit des englischen Königs“. Im 13. Jahrhundert ist das ganze Land beinahe unter 10 englische Familien aufgeteilt. Von den ehemaligen fünf Königreichen, in die Irland vor dem englischen Freibeuterzug zerfiel. Leister, Munster, Ulster, Connaught und Meath, fiel Leinester an die Strongbows, Meath an die Lacy's, Ulster an die der Courcy's, Connaught an die Burgh's und der Rest des Landes an sechs andere Barone.

Mit Hilfe dieser Freibeuter suchte Heinrich II. und Johann sowie deren Nach-

---

dung der Wahlakten gewährt ist (35/6 Vict. c. 33 ss. 16, 28 sch. I. rule 61) u. a. m. Siehe noch zu dem oben Gesagten Law Magazine and Review N. S. vol. XIII p. 330 ff. und vol. XIV p. 150 ff.

1) Aus der deutschen Literatur: vorzüglich Jaffé in Schmoller's Jahrbuch Bd. 17 S. 735 ff. und 1010 ff.; Bd. 18 S. 750 ff.; Bd. 19 S. 709 ff. und Bonn im Archiv für Sozialwissenschaft 1904 S. 140 ff. Aus der englischen Literatur: Hallam, Constitutional history III, p. 455—544. May, Constitut. history vol. II, ch. XVI. Porritt a. a. O. vol. II. Froude, the English in Ireland in the XVIII cent. vol. I—III, 1874. Lecky, A history of Ireland in the XVIII century 1903, vol. V; insbes. Dicey, Englands Case against the Home Rule 1887. Ferner: Ingram, history of Ireland 2 vol. 1900. W. O. Morris, Ireland (1798—1898), und derselbe: Present Irish Questions 1901. H. Plunkett, Ireland in the New century 1904. Anson I, p. 196 ff. A. E. Murray, The Commercial Relations between England and Ireland 1904; M. Davitt, The Fall of Feudalism in Ireland 1904.

folger englisches Recht und Staatsverwaltung in Irland einzuführen. Insbesondere war § 36. es die grosse englische Justizreform Heinrichs II., welcher hier die englische Gerichtsverwaltung, vor allem die kommunalen Grundlagen, die Grafschaftsverwaltung, die Sheriffe, Assissenrichter, sowie oberste Gerichtshöfe in Dublin nach englischem Muster einführte. Das materielle Common law und der Common law-Prozess wurde als unantastbares Recht, aber auch als Privileg jedes anglo-irischen Kolonisten angesehen, nicht aber auf die grosse Masse der irischen Bevölkerung angewendet, die nach ihrem eigenen Recht, dem sog. Brehon-law, lebte.

Wäre nun die Gerichtsverwaltung im Sinne und Geiste Heinrichs II. verwaltet worden, so hätte mit der Zeit das englische Common law das Brehon law leicht überwinden können. Aber die Ideen Heinrichs II. über die Einführung englischen Rechts und englischer Verwaltung in Irland wurden unter seinen Nachfolgern durch zwei hindernde Umstände gekreuzt, die die Folge der sog. Freibeuterkolonisation waren. Vor allem sah man sich genötigt, die grossen Freibeuterbarone möglichst günstig zu stimmen. Nur auf dem Wege der Nachgiebigkeit war hier etwas zu erreichen und daher verliehen Johann und sein Nachfolger in freigebiger Weise gräfliche Befugnisse an jene. Was dies aber bedeutet, ist uns bekannt: Exemption von dem königlichen Schreiben, womit Prozesse gewöhnlich eingeleitet wurden, und damit von den Gerichtshöfen in Westminster. Nun hängt aber die Wirksamkeit des englischen Common law gerade von dem Grade ab, in welchem z. B. die Gerichtsorganisation durchgeführt und das Königsschreiben Geltung hat. Wir sahen das oben.

Das zweite Hindernis war die Notwendigkeit, der irischen Bevölkerung nicht den Vollgenuss königlichen Rechtsschutzes und des Schutzes königlicher Prozessschreiben zu gewähren, wenn überhaupt die Expansion der englischen Freibeuter auf Kosten der irischen Bevölkernng vom König begünstigt werden sollte, wie dies tatsächlich der Fall war. Danach war die irische Bevölkerung als vollkommen ausserhalb des Bereichs des englischen Common law gedacht. Was dies für die Wirksamkeit des englischen Common law zu bedeuten hatte, wird klar, wenn man noch dazu sich vergegenwärtigt, dass die englischen Freibeuter sich bald derart mit der irischen Bevölkerung vermengten, dass sie von dieser nicht zu scheiden waren.

So hatte diese Freibeuterkolonisation den Verfall des englischen Common law in Irland und damit des englischen Einflusses zur Folge. Vergebens suchten Gesetze, insbesondere eines aus dem 40. Reg. Ed. III. 1367 das alte Brehon Law abzuschaffen. Vergebens! Zwar war die erste Rechtsgrundlage für ein Common law, nämlich ein irisches Parlament nach englischem Muster schon im 13. Jahrhundert vorhanden, zwar funktionierten nach Analogie der englischen Reichsgerichte die Gerichtshöfe in Dublin. Auch ein Stellvertreter des englischen Königs in Gestalt eines englischen Justiciarius oder, seit Heinrich III., eines sog. lord deputy war vorhanden. Die Folge dieses Verfalls des englischen Rechts und dieser Degenerierung der Freibeuter englischer Abstammung war, dass der König bis zu Ende des 15. Jahrhunderts die englische Herrschaft in Irland bloss zum Schein hatte. Wirklich englischer Einfluss und englisches Recht waren vielleicht höchstens in vier Grafschaften (Dublin, Meath, Kildare und Louth, dem sog. „English pale“) vorhanden. Sonst hatte die irische Bevölkerung und irisches Recht die Oberhand.

Diesem Zustand sucht die sog. „Poyning's Law“ Heinrichs VII. 1495 ein Ende zu machen. Als Reaktion gegen die Missstände, welche durch die Freibeuterkolonisation hervorgerufen worden waren, müssen wir sie ebenfalls als indirekte Folge der letztern bezeichnen.

Danach sollten vor allem 1) alle bisherigen englischen Gesetze in Irland in Kraft

§ 36. und Geltung treten. 2) war die gesetzgeberische Tätigkeit des irischen Parlaments nur darauf beschränkt, dass das letztere die von der Krone im englischen Staatsrate beschlossenen Bills entweder annehmen oder verwerfen konnte. Auch konnte das irische Parlament nur einberufen werden, wenn von London die Erlaubnis durch des Königs Stellvertreter in Irland hierzu erwirkt war.

Zwar wurden in der Zeit der Königin Maria diese Gesetze durch Auslegung gemildert. Insbesondere wurden sie dahin ausgelegt, dass das irische Parlament, auch bevor von London aus Gesetzesentwürfe bekannt geworden, vom Lord Lieutenant einberufen werden konnte.

Ferner erlangte das irische Parlament mit der Zeit einen leichten Anflug von gesetzgeberischer Initiative, indem die Praxis aufkam, dass es dem irischen Staatsrat (Privy Council) die Titel derjenigen Bills vorlegen durfte, deren Gesetzwerden es wünschte; diese wurden dann dem Könige zugesendet, wenn es der irische Staatsrat für gut fand. Nach ihrer Rückkunft wurde sie in der vom Könige festgesetzten Form dem irischen Parlament vorgelegt, das ihnen zustimmen oder sie verwerfen, niemals aber amendieren durfte.

II. Eine Abkehr von dieser Art der Beherrschung Irlands trat nach der vom Staate selbst in der Zeit Elisabeth's, Jakob's und Cromwell's vorgenommenen Kolonisation[1]) ein. Dieselbe war unter Elisabeth und Jakob mittelst Konfiskation des Eigentums der alten irischen Clans erfolgt. Man verlangte einerseits von diesen den Nachweis ihrer Eigentumstitel und wenn diese geringfügige Formfehler hatten, wurden sie kassiert: anderseits liess man zu Gunsten englischer Kolonisten Schenkungsurkunden aus längst verschollener Zeit als vollgültigen Beweis zu. Auf dem so konfiszierten Lande wurden Engländer angesiedelt.

Die Kolonisation Cromwell's erfolgte nach Niederwerfung der irischen Rebellion von 1641—52. Von dieser Zeit beginnt der tragische Konflikt im Innern, an dem Irland noch heute krankt: der Gegensatz zwischen Protestanten und Katholiken, zwischen den englischen Landeigentümern und den irischen Pächtern. Dazu kam noch die Tatsache, dass Irland sich seit der Cromwell'schen Politik in industrieller Hinsicht durch die angesiedelten Protestanten so sehr erholte, dass England in ihm einen nicht zu unterschätzenden Konkurrenten fürchtete. Von nun ab handelte es sich darum, den irischen Konkurrenten niederzuhalten, und das konnte nur erzielt werden, wenn die vollkommenste Abhängigkeit des irischen vom englischen Parlament, nicht mehr wie früher bloss vom englischen Könige durchgeführt wurde. Diese wirtschaftlichen Ursachen, Früchte der bisherigen staatlichen Kolonisationspolitik in Irland, prägten auch den rechtlichen Beziehungen zwischen England und Irland ihre Eigenart auf.

Durch die sog. Declaratory Act von 1719 (6 Geo. I. c. 5) wurden bestimmt[2]):

---

1) Ueber die wirtschaftlichen Gesichtspunkte, die eine solche staatliche Kolonisation nahelegten s. Cunningham, Modern Times I, p. 361 ff.

2) Anno Sexto Georgii Regis. Cap. V. An Act for the better securing the Dependency of the Kingdom of Ireland upon the Crown of Great Britain. Whereas the House of Lords of Ireland have of late, against Law, assumed to themselves a power and jurisdiction to examine, correct, and amend the judgements and decrees of the Courts of Justice in the Kingdom of Ireland: Therefore for the better securing of the Dependence of Ireland upon the Crown of Great Britain, may it please Your most Excellent Majesty that it may be declared; and be it declared by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, that the said Kingdom of Ireland hath been, is, and of right ought to be subordinate unto and dependent upon the Imperial Crown of Great Britain, as being inseparably united and an-

1) dass Irland der Krone Grossbritanniens untergeordnet und für immer mit derselben verbunden sei, **§ 36.**

2) dass die Gesetze des Parlaments von Grossbritannien ohne weiteres Irlands Volk bänden,

3) dass die bisherige Appellgerichtsbarkeit des irischen Oberhauses in Hinkunft an das Oberhaus in London überginge.

Zwar schien mit dem Regierungsantritte Georgs III. eine neue bessere Zeit zu kommen. Das irische Parlament sollte eine festumschriebene Legislaturperiode von 8 Jahren haben, nicht wie früher in seiner Dauer von der Londoner Regierung abhängig sein. Freilich nutzte dies nicht viel, weil das irische Unterhaus ebenso wie das grossbritannische damals korrumpiert war und von der Regierung beherrscht wurde. Als sich übrigens in der Folgezeit das irische Parlament, das trotz Korruption eine Regierungsopposition entwickelte, einige der ihm vorgelegten Budgetgesetzentwürfe verwarf, da wurde diese Budgetverweigerung von seiten der englischen Regierung damit beantwortet, dass eine permanente Heeresakte (die Mutinybill), die unter anderem den Präsenzstand des Heeres enthielt, ein für allemal dieses feststellte und so einerseits Grossbritannien gegen die Launen des irischen Parlaments sicherstellte, anderseits aber die in der jährlichen parlamentarischen Heeresbewilligung liegende Sicherheit der Bevölkerung Irlands versagte. In dieser Zeit der tiefsten Knechtung Irlands erwuchs ihm aber auch ein grosser Reformer: Henry Grattan.

III. Die Periode des laisser-faire für Irland: 1782—1800. Die Reaktion gegen diese Unterjochung Irlands konnte nicht ausbleiben, zumal die wirtschaftlichen Verhältnisse dies verlangten. Das Land war reich an allen Naturkräften, fruchtbar, hatte Flüsse und Häfen und eine grosse Eignung für Landwirtschaft, Handel und Industrie. Aber seine Landwirtschaft lag durch den Absentismus der grossen Grundherrn und die Nachlässigkeit und Habgier der Pächter, durch die von England aus verfügte Beschränkung der Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte arg danieder. Desgleichen Handel und Industrie infolge der englischen Eifersucht. Zu diesen wirtschaftlichen Momenten, die Abhilfe verlangten, kam nun der Krieg mit Nord-Amerika entscheidend hinzu. Die Aehnlichkeit in der Behandlung beider Länder durch das Mutterland war auch zu auffällig. Der Abfall der amerikanischen Kolonien, der das

---

nexed thereunto; and that the King's Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons of Great Britain in Parliament assembled, had, hath, and of right ought to have full power and authority to make laws and statutes of sufficient force and validity, to bind the Kingdom and people of Ireland. And be it further declared and enacted by the authority aforesaid, that the House of Lords of Ireland have not, nor of right ought to have any jurisdiction to judge of, affirm, or reverse any judgement, sentence, or decree, given or made in any Court within the said Kingdom; and that all proceedings before the said House of Lords upon any such judgement, sentence, or decree, are, and are hereby declared to be utterly null and void to all intents and purposes whatsoever. — Diese Act wurde erst 1782 aufgehoben durch: Anno Vicesimo Secundo Georgii III. Regis. Cap. LIII. An Act to repeal an Act, made in the Sixth Year of the reign of his late Majesty King George the First, intituled, An Act for the better securing the Dependency of the Kingdom of Ireland upon the Crown of Great Britain. Whereas an Act was passed in the Sixth Year of the reign of his late Majesty King George the First, intituled, An Act for the better securing the Dependency of the Kingdom of Ireland upon the Crown of Great Britain; may it please Your most Excellent Majesty that it may be enacted; and be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, that from and after the passing of this Act, the above-mentioned Act, and the several matters and things therein contained, shall be, and is and are hereby repealed.

§ 36. laisser-faire-Prinzip in die englische Kolonialpolitik überhaupt brachte, wurde nun auch im Verhältnis zu Irland von Politikern wie Lord Nugent, Lord North und Edm. Burke vertreten und durch Aufhebung gewisser kommerzieller und industrieller Beschränkungen Irlands praktisch verwirklicht. Aber man verlangte in Irland nach mehr, nach vollkommener Unabhängigkeit des irischen Parlaments und der irischen Gerichtsbarkeit. Die Freischaaren-(volunteers)bewegung, die 1779 zur Bildung von Freikorps zur Abwehr der französischen Kriegsgefahr geführt hatte, wurde nun zur lebhaften Stütze der Volkspartei, die nach legislativer Unabhängigkeit Irlands rief. Im irischen Unterhaus gab Grattan, ein hervorragender und massvoller irischer Patriot, diesen Wünschen Ausdruck. Unter dem Druck dieser drei Tatsachen: des wirtschaftlichen Elends, des Abfalls der nord-amerikanischen Kolonien und der irischen Volunteerbewegung gab die Regierung nach.

1782/83 wurde in Irland die sog. Grattan-Verfassung eingeführt, welche das Verhältnis von Irland und Grossbritannien auf eine feste Grundlage stellte und die permanente Heeresakte und die Deklarationsakte von 1720 aufhob. Danach wurde[1])

1) von Grossbritannien das Recht aufgegeben, für Irland durch das Londoner Parlament Gesetze zu erlassen,

2) irische Appellationen sollten nicht mehr durch das grossbritannische House of Lords entschieden werden, sondern durch das irische,

---

1) Anno Vicesimo Tertio Georgii III. Regis. Cap. XXVIII. An Act for removing and preventing all Doubts which have arisen, or migt arise, concerning the exclusive Rights of the Paliament and Courts of Ireland, in matters of legislation and judicature; and for preventing any Writ of Error or Appeal from any of His Majesty's Courts in that Kingdom from being received. heard, and adjudged, in any of His Majesty's Courts in the Kingdom of Great Britain. Whereas by an Act of the last Session of this present Parliament (intituled, An Act to repeal an Act made in the sixth year of the reign of His late Majesty King George the First, intituled, An Act for the better securing the Dependency of the Kingdom of Ireland upon the Crown of Great Britain), it was enacted that the said last-mentioned Act, and all matters and things therein contained, should be repealed: And whereas doubts have arisen whether the provisions of the said Act are sufficient to secure to the people of Ireland the rights claimed by them to be bound only by laws enacted by His Majesty and the Parliament of that Kingdom, in all cases whatever, and to have all actions and suits at law or in equity which may be instituted in that Kingdom decided in His Majesty's courts therein finally, and without appeal from thence: Therefore, for removing all doubts respecting the same, may it please Your Majesty that it may be declared and enacted, and be it declared and enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, that the said right claimed by the people of Ireland to be bound only by laws enacted by His Majesty and the Parliament of that Kingdom, in all cases whatever, and to have all actions and suits at law or in equity which may be instituted in that Kingdom decided in His Majesty's courts therein finally, and without appeal from thence, shall be, and it is hereby declared to be established and ascertained for ever, and shall, at no time hereafter, be questioned or questionable. II. And be it further enacted by the Authority aforesaid. that no writ of error or appeal shall be received or adjudged, or any other proceeding be had by or in any of His Majesty's Courts in this Kingdom, in any action or suit at law or in equity, instituted in any of His Majesty's Courts in the Kingdom of Ireland; and that all such writs, appeals, or proceedings, shall be, and they are hereby declared null and void to all intents and purposes; and that all records, transcripts of records or proceedings, which have been transmitted from Ireland to Great Britain by virtue of any writ of error or appeal, and upon which no judgement has been given or decree pronounced before the First day of June, One thousand Seven hundred and Eighty-two, shall, upon application made by or in behalf of the party in whose favour judgment was given, or decree pronounced, in Ireland, be delivered to such party, or any person by him authorised to apply for and receive the same.

3) das Recht des grossbritannischen Privy Council, die vom irischen Parlament übersandten Gesetzentwürfe noch zu modifizieren, wurde aufgehoben. Fortan sollte das königliche Veto die einzige Möglichkeit, irische Gesetze von London aus zu beschränken, sein. **§ 36.**

Der Bestand dieser Rechtsverhältnisse zwischen Grossbritannien und Irland konnte aber aus zwei Gründen nicht von Dauer sein, einmal aus den uns bekannten wirtschaftlichen und handelspolitischen und dann aus der allmählichen Umwandlung der konstitutionellen in eine parlamentarische Regierungsform [1]). Diese wirtschaftlichen und handelspolitischen Tatsachen liessen sich ebenso wenig aus der Welt wegschaffen, wie die dadurch bedingten Konflikte. Grossbritannien huldigte eben damals einer merkantilistischen Politik, die es zu wirtschaftlichem Abschluss gegen alle anderen Gemeinwesen, namentlich gegen solche, die mit ihm konkurrieren konnten, nötigte. Irland musste aber der leidige Konkurrent sein und dies gab Anlass zu zwiespältiger Wirtschafts- und Handelspolitik. Nun wäre dies wegen der nunmehr erfolgten Unabhängigkeitserklärung der irischen Legislatur möglich gewesen. Aber da kam eben das zweite Moment in den Weg, der Vizekönig in Irland und sein Hauptsekretär (Chief Secretary) waren Parteimänner und zwar Mitglieder der Majorität des englischen Unterhauses. Diese braucht jedoch nicht mit der jeweiligen Majorität im irischen Unterhause in politischer Richtung zu harmonieren und harmonierte auch gewöhnlich nicht. Die für Irland geeignetste Exekutive konnte von der parlamentarischen Parteiwoge in England hinweggespült und umgekehrt, die für Irland schädlichste auf dieselbe Weise Irland aufoktroyiert werden. Aber selbst die Geldbestechung half nicht. Eine Oppositionspartei hatte sich trotz der Korruption gebildet.

Dazu kam noch die Tatsache, dass die nun von dem Londoner Parlament abhängige Exekutive das irische Gemeinwesen ziemlich stiefmütterlich behandelte. Irland musste trotz seiner formellen, politischen Unabhängigkeit als Appendix der grossbritannischen auswärtigen Politik ohne jegliches Interesse deren Schwankungen mitmachen. So war man denn auf irischer und grossbritannischer Seite mit der sog. Grattanverfassung wenig zufrieden. — Die von grossbritannischer Seite angestrebte Inkorporation Irlands unter dem Ministerium Pitt kam durch Bestechung des irischen Parlaments zustande. Es war die Union von 1800, die am 1. Januar 1801 in Kraft treten sollte.

IV. Die Zeit seit der Union von 1800. Die Union zwischen dem Königreich Grossbritannien und Irland, kam durch folgende, für ihre Beurteilung massgebende juristischen Tatsachen zu stande.

Das irische Parlament hatte infolge der Botschaft des Lord Lieutenant vom 5. Februar die Angelegenheit beraten und überreichte mittelst Adresse vom 28. März 1800 seine Resolutionen, welche ohne wesentliche Modifikationen den vom Londoner Parlament zu fassenden als Grundlage dienten. Sie sind dann beinahe wörtlich in den späteren Gesetzestext aufgenommen worden. Mittelst königlicher Botschaft vom 21. April 1800 wurden nun diese Resolutionen dem Londoner Parlament unterbreitet,

---

1) Sehr treffend drückte dies Pitt im englischen Unterhause im Jahre 1799 bei der Verhandlung über die Union aus (Parl. H. Bd. 24 p. 250): „but I will that for 100 years this country has followed a very narrow policy with regard to these country. It manifested a very absurd jealousy concerning the growth produce and manufacture of several articles I say that these jealousies will be buried by the plan which is now to be brought before you. I say that when you have two independent parliaments in one empire, you have no security for a continuance of their harmony and cordial cooperation".

§ 36. welches am 12. Mai ihnen seine Zustimmung (bis auf einige kleine Abweichungen) gab und dem König mittelst Adresse überreichte. Am 2. Juli 1800 wurde durch grossbritannisches Gesetz (39/40 Geo. III. c. 67), die Union von Grossbritannien und Irland vom 1. Januar 1801 angeordnet. Ebenso durch irisches Gesetz (40. Geo. 3 c. 38).

Der Inhalt des Unionsgesetzes lässt sich in folgende Sätze zusammenfassen:

1. Die Königreiche Grossbritannien und Irland sollen vom 1. Januar 1801 für immer vereinigt sein unter dem Namen „Das vereinigte Königreich Grossbritannien und Irland (A. 1).

2. Die Thronfolge des vereinigten Königreichs soll dieselbe sein, wie sie in der Act of Settlement von 1701 und der Unionsakte mit Schottland 1707 festgestellt worden ist. (Art. 2, „according to the existing laws and to the terms of union between England and Scotland".)

3. Das vereinigte Königreich sollte von nun an nur ein Parlament haben unter dem Namen eines „Parlaments des vereinigten Königreichs" (Art. 3).

4. Zu diesem gemeinsamen Parlament entsendet Irland ins Oberhaus 28 auf Lebenszeit von den irischen Peers gewählte Abgeordnete und 100, und seit dem Ges. 31 and 32 Vict. c. 49, 103 Abgeordnete ins Unterhaus. Hiebei sind Wahlmodus und Wählbarkeit, insbesondere der Peers, geregelt (Art. 4 und Art. 8).

5. Alle Mitglieder, auch die nichtgewählten der irischen Peerage, geniessen mit Ausnahme von Sitz und Stimmrecht im Oberhause, alle Privilegien ihrer grossbritannischen Standesgenossen. Ausgenommen davon sind nur diejenigen, welche als Mitglieder des Unterhauses fungieren. Denn die Würde eines irischen Peers verhindert nicht, im Gegensatz zu England und Schottland, ihren Inhaber, Abgeordneter des Unterhauses zu sein (Art. 4).

6. Das einheitliche Königreich („United kingdom") bildet ein einheitliches Handelsgebiet, innerhalb dessen die Reichsangehörigen kommerzielle, industrielle und gewerbliche Gleichberechtigung beanspruchen dürfen (Art. 6).

7. Diejenige Bestimmung [1]), die bei späteren Anlässen viel Grund zu Reibungen gegeben hat, war, dass bis zur anderweitigen Anordnung des Parlaments für den gemeinsamen Staatshaushalt die Sozietätswirtschaft nach dem Verhältnis von 15 : 2 für 20 Jahre herrschen solle (Art. 7). Darnach hatte England 88 %, Irland 12 % zu den gemeinsamen Staatsausgaben beizutragen. Zu diesem Behufe sollte der irische Staatsschatz (exchequer) neben dem grossbritannischen fortbestehen. Aus den irischen Beiträgen sollte zunächst eine jährliche Tilgung der irischen Unionsschulden bewerkstelligt und der Rest nach Abzug der irischen Beitragsquote für die gemeinsamen Angelegenheiten, für irische Zwecke verwendet werden. Alle 7—20 Jahre sollte das Parlament die gemeinsame Beitragsquote von neuem feststellen. Die Staatswirtschaft, d. h. die ununterschiedliche Besteuerung von Grossbritannien und Irland wäre aber in dem Augenblicke einzuführen, da die Staatsschulden der beiden Königreiche entweder vollkommen getilgt oder, was ihren Gesamtbetrag anlangt, in demselben Verhältnisse zu einander ständen, wie die Beitragsquoten zum gemeinsamen Staatshaushalt. Denn eben weil die Schulden beider Königreiche vor der Union nicht in diesem Verhältnisse zu einander standen, sondern die irische Staatsschuld gegenüber der englischen unverhältnismässig kleiner war, blieben die beiden Exchequer auch nach der Union eine zeitlang getrennt.

Das Ergebnis dieser Gesetzgebung war, abgesehen von dieser Trennung, ein be-

1) S. dazu insbes. den Final Report before Her. Maj.'s Com[rs] on Financial Relations between Great Britain and Ireland C. P. 1896 Nr. 8008.

sonderes irisches Budget, eine besondere irische Besteuerung mit eigenen Zollschranken. § 36.

Infolge des übergrossen Anwachsens der irischen Staatsschuld in den napoleonischen Kriegen — Irland stand damals beinahe vor dem Staatsbankerott — ergab sich im Jahre 1816 die Voraussetzung für eine einheitliche Staatswirtschaft, indem nunmehr die beiderseitigen Staatsschulden in dem durch die Union gebotenen Beitragsquotenverhältnis zu den gemeinsamen Ausgaben standen. Es wurde nun durch ein Gesetz von 1817 (56 Geo. III c. 98) die Vereinigung beider Exchequer angeordnet. Damit trat die einheitliche Staatswirtschaft oder besser die Möglichkeit für eine solche an Stelle der bisherigen Sozietätswirtschaft. Praktisch wurde aber die Gleichmässigkeit der Besteuerung, wie man sie erwarten konnte, anfangs nicht realisiert. Nur das separate Zollgebiet, das Irland bisher darstellte, hörte in den Jahren 1823 bis 1825 auf. Seit der Zeit ist das United kingdom ein einheitliches Zollgebiet (Report a. a. O. p. 7).

In der Zeit von 1817—52 erfolgte in Grossbritannien die sog. „Reinigung" des Zolltarifs durch R. Peel und Gladstone und die Wiedereinführung der Einkommensteuer in den Jahren 1842—52. Dies bedeutete die Aufhebung aller indirekten Steuern auf Rohmaterialien und der wichtigsten Verbrauchsabgaben. Von der Aufhebung der Rohmaterialienbesteuerung hatte natürlich das industrielose Irland gar keinen Vorteil. Es wurde aber die in Grossbritannien eingeführte Einkommensteuer hier noch nicht eingeführt. Das Resultat war, dass Irland bis 1852 um 4 Pence pro Kopf der Bevölkerung niedriger besteuert war als vor der Vereinigung der Exchequer.

In der Zeit von 1853—63 wurde in Irland vor allem die Einkommensteuer ein- und die Gleichmässigkeit der Branntweinbesteuerung im United kingdom durchgeführt. Die Folge davon war, dass die irische Verbrauchsbesteuerung von 2 s. 8 d. auf 10 s. für die Gallone Branntwein stieg und dass sich die indirekte Besteuerung pro Kopf der Bevölkerung um 8 s., die direkte um 3 s. erhöhte.

Der Urheber dieser Ueberlastung Irlands war Gladstone, der damals noch nicht im Fahrwasser der Home rule (siehe darüber Morris, Questions a. a. O. 271—389) und dem es nur um die Durchführung des Freihandels zu tun war. Dass durch den letzteren für Irland nichts gewonnen wurde, liegt klar zu Tage. Dieses trieb ja vorwiegend Landwirtschaft. Im Gegenteil, das Freihandelssystem, das damals in einer Zeit schwerster wirtschaftlicher Krise in Irland (nach dem „Potatoe famine" von 1846) eingeführt wurde, war auf englischer Seite gewissenlose Ausnützung Irlands.

In der Zeit von 1864—1894 hat die Gleichmässigkeit der Besteuerung im United kingdom immer mehr zugenommen, was sich aus der Tatsache ergibt, dass, während 1819 die beiden Königreichen nicht gemeinsame Besteuerung noch 20 Millionen ausmachte, sie 1895 nur 4,1 Millionen betrug (Report a. a. O. p. 89). Jedenfalls steht heute fest, dass Irland über seine wirtschaftliche Kraft hinaus besteuert ist. Dies hat insbesondere die sogen. Childers Kommission, welche von der Krone eingesetzt war und 1896 ihre Ergebnisse abschloss, festgestellt. Sie hat festgestellt, dass, während die wirtschaftliche Kapazität Irlands bloss $^1/_{20}$ im Verhältnisse zur Leistungsfähigkeit Grossbritanniens darstelle, ersteres wirklich $^1/_{11}$ zu den gemeinsamen Ausgaben beitrage. (Report a. a. O. p. 2: „That whilst the actual tax revenue of Ireland is about one-eleventh of that of Great Britain, the relative taxable capacity of Ireland is very much smaller, and is not estimated by us as exceeding one-twentieth".)

Es wurde in Ziffern für 1893/94 (Rep. a. a. O.) diese Mehrbelastung wie folgt angegeben:

§ 36. Staatliche Gesamteinnahmen des einheitlichen Königreichs . . . . £ 96 855 627
Der Anteil Irlands, wie er sein sollte . . . . „ 4 842 781
„ „ „ „ „ wirklich ist . . . . „ 7 568 649
Die Ueberlastung Irlands daher . . . . £ 2 725 868

Die Ueberlastung beträgt also beinahe $^1/_3$ des irischen Beitrags und nimmt von Jahr zu Jahr zu [1]).

Es ist von der grössten Wichtigkeit, jeweils festzustellen, ob Irland überlastet ist, damit die Bestimmung des Art. 7 der Unionsakte in Kraft treten kann, wonach die „ununterschiedliche Besteuerung in Irland solchen Ausnahmen und Steuernachlässen unterworfen werden soll, als es die Umstände zur Zeit verlangen“.

8. Durch Art. 8 der Unionsakte wurde festgestellt, dass die Gerichtsbarkeit als oberster Kassationshof über Irland nunmehr dem Londoner Oberhause zustehen solle. Die bisherigen Gerichtshöfe blieben weiter bestehen. Das irische Recht, welches im Prinzipe das englische Common law ist, bleibt in Kraft und ist nur solchen Aenderungen unterworfen, welche das Londoner Parlament für angemessen hält. Da seit Heinrich VIII. englisches Common law in Irland herrscht, so hat diese Bestimmung nur die praktische Bedeutung, dass seit der Union die vom Londoner Parlament beschlossenen Gesetze ipso iure auch für Irland gelten, wenn sie nicht ausdrücklich von diesem Geltungsbereich ausgenommen sind. Auf diesem Standpunkte steht auch die Gesetzgebungspraxis seit der Union (s. Blackstone, Comm. 15 ed. I, p. 97).

Obwohl in der Unionsakte nur von der Erhaltung eines eigenen irischen Staatssiegels und Staatsrats (Privy council) die Rede ist (Art. VIII s. f.), besitzt Irland einen eigenen Vertreter der Exekutive in Gestalt des Lord Lieutenant (Anson I, p. 196ff.). Diesem königlichen Statthalter tritt ein sogen. Hauptsekretär (Chief Secretary) zur Seite, welcher die Instruktion vom Londoner Ministerium des Innern (home office) empfängt und Bericht dahin erstattet, sowie die innere Verwaltung Irlands leitet. Gewöhnlich ist er es auch, der vor dem Parlament die irische Exekutive zu verantworten hat. Entweder er oder der Lord Lieutenant sind Kabinett-Minister, selten beide zugleich. Es hängt dies von der jeweiligen Gestaltung der Politik ab. Wenn Fragen der irischen Verwaltung auftauchen, wo besondere lokale Verwaltungskenntnisse vorausgesetzt werden, wird der Hauptsekretär, sonst der Lord-Lieutenant ins Kabinett gezogen, ein klassischer Beleg für die im modernen englischen Rechte zu Tage tretende Eigenartigkeit der sogen. mobilen Ministerien, wovon wir noch weiter unten ausführlich sprechen werden (s. IV. Teil dieses Buches).

Irland hat ausserdem einen eigenen Staatsrat (Privy Council) und ein eigenes Ministerium der Selbstverwaltungsangelegenheiten, dessen Vorstand der Hauptsekretär

---

1) Nach dem von der Childers Kommission aufgestellten Berechnungsschlüssel hat der „Manchester Guardian“ im Januar 1903 die Ueberbelastung Irlands in folgenden Ziffern berechnet:

Year.	Amount paid by Ireland.	Irelands fair share.	Excess.
	£	£	£
1893—4	7 568 649	4 842 781	2 725 868
1894—5	7 690 345	4 964 549	2 725 796
1895—6	8 034 384	5 065 329	2 969 055
1896—7	8 146 000	5 162 376	2 983 624
1897—8	8 114 500	5 012 479	3 102 021
1898—9	8 202 000	5 208 257	2 993 743
1899—1900	8 664 500	5 130 355	3 534 145
1900—1	9 505 000	5 905 957	3 599 043
1901—2	9 784 000	6 259 734	3 524 266

So ist die Ueberlastung von $2^3/_4$ Mill. £ nunmehr 1903 auf $3^1/_2$ Mill. £ gestiegen.

ist, ein eigenes Staatssiegel (privy seal), ebenfalls in Händen des letzteren, dazu eigene Gerichtshöfe, analog denen in London u. a. m. **§ 36.**

V. Trotz der Union blieben die vorhandenen wirtschaftlichen[1]) und sozialen Schäden und der religiöse Zwiespalt Englands und Irlands bestehen, besonders gefördert durch die Katholiken-Emanzipation von 1829. Die englische und irische Geschichte im 19. Jahrhundert ist eine Kette revolutionärer Bewegungen. In den 80er Jahren trat die liberale Partei in England mit einem Reformprojekt der englisch-irischen Rechtsbeziehungen auf: es war das Home Rule-Projekt[2]) Gladstone's von 1886, in verbesserter Form 1893 wieder eingebracht (s. darüber besonders Morley, Gladstone III, p. Bk. IX. ch. 6 und 7, Bk. X. ch. 7).

Unter Home Rule versteht man technisch die Ausstattung Irlands mit einem eigenen Parlament und eigenen, nur diesem irischen Parlamente verantwortlichen Ministerien. Die Forderung der Home Rule ist also mehr als die nach Selbstverwaltung, sie ist die Forderung nach nationaler Unabhängigkeit oder Separation. Die Gladstone'sche Bill von 1866 und ihre verbesserte Auflage von 1893 strebte die Errichtung von 3 Legislaturen an: eine irische für die lokalen irischen Angelegenheiten, eine grossbritannische für die rein grossbritannischen, England und Schottland betreffenden Angelegenheiten, schliesslich ein Reichsparlament, wozu Irland Vertreter mit Sitz und Stimme zu entsenden hätte. Dieses letztere Parlament sollte die Gesetzgebung über Heerwesen und Marine, die auswärtige Verwaltung, Staatsbürgerschaft, Religionsangelegenheiten haben. Die Exekutive sollte bestehen aus einem Lord Lieutenant, der nach Art eines Kolonial-Gouverneurs die Krone vertritt und dem ein Ministerium, aus der Majorität des irischen Unterhauses gewählt, beratend zur Seite steht. Als Kontrolle der irischen Gesetzgebung sollte entweder ein Veto des Lord Lieutenant oder die Notwendigkeit der Bestätigung des irischen Gesetzes durch das Privy council in London dienen. Die Home Rule-Bill von 1893 stiess auf den Widerstand des Londoner Oberhauses und wurde von ihm verworfen.

VI. Das Ausnahmsrecht für Irland. Die Ausnahmsgesetzgebung in Irland ist durch zwei Acte gegeben. Die eine ist die irische, d. h. die vom irischen Parlamente erlassene, vom Jahre 1781 herstammende Habeas Corpus Act (21/2 Geo. III. c. 11), die im allgemeinen mit ihrem englischen Analogon übereinstimmt, und nur insoferne davon abweicht, als durch eine Klausel derselben der Lord Lieutenant im irischen Privy Council, ermächtigt wird, für den Fall der Invasion durch den Feind oder im Fall der Rebellion die irische Habeas Corpus Act zu suspendieren, während in England für jede Suspension der genannten Acte ein Gesetz nötig ist.

Die andere Quelle des Ausnahmsrechts für Irland ist die Criminal Law and Procedure (Ireland) Act von 1887 (50/1 Vict. c. 20). Dieselbe (s. über ihre Vorgeschichte insbesondere Morley, Gladstone III, p. 375 ff. und über ihre Vorläuferin von 1881/2

1) Um nur kurz einen Ueberblick in das „irische Landbevölkerungselend“ zu gewinnen, seien hier einige Daten, die der oben zitierten offiziellen Schrift von Plunkett entnommen sind, angeführt: Danach ist die gesamte anbaubare Bodenfläche Irlands im Flächenausmasse von rund 15 Mill. acres (1 acre = 40 Ar = $^2/_5$ Ha.) in 500000 Grundbesitzungen aufgeteilt, von denen 200000 nur 1—15 acres umfassen. Nun wird von irischen Statistikern festgestellt, dass etwa 30 acres dazu gehören, um einen irischen Farmer und seine Familie anständig leben zu lassen. Hält man dazu, dass faktisch $2^1/_2$ Mill. Menschen von dem Bodenertrage leben, während nach dem oben festgestellten ‚Standard of life‘ höchstens $^1/_2$ Mill. Menschen anständig leben kann, so liegt die Grösse des Elends vor aller Augen. (S. dazu insbesondere Plunkett a. a. O. p. 46 ff.)

2) Die Idee der Home Rule soll aber nach Morris, Questions a. a. O. p. 41 schon von Isaac Butt (1843/44) veröffentlicht worden sein.

§ 36. Dicey, a. a. O. p. 227 f.) gibt dem Lord Lieutenant die doppelte Befugnis in die Hand, einen allgemeinen und einen speziellen Ausnahmezustand durch Proklamation im Privy Council zu erlassen. Wird der allgemeine Ausnahmezustand verkündigt, so treten auf Anordnung des Lord Lieutenant folgende Ausnahmsverhältnisse ein:

1. Es kann vom Lord Attorney General für Irland ein Untersuchungsrichter, gewöhnlich ein im mit Ausnahmezustand belegten Distrikt (sog. proklamierten Distrikt) wohnender Friedensrichter, „mit dessen Rechtskenntnissen und juristischen Erfahrungen der Lord Kanzler für Irland zufrieden ist" („of whose legal knowledge and legal experience the Lord Chancellor be satisfied") bestellt werden, der ohne besondere oder gegen eine bestimmte Person gerichtete Anklage, alles was im Zusammenhange mit einem Verbrechen steht, das im proklamierten Distrikt begangen worden ist, untersuchen, Zeugen einvernehmen darf, Personen verhören kann, die er des Verbrechens für fähig hält etc. (s. 1 leg. cit.). Durch diese Bestimmung wird eben für den proklamierten Distrikt die Funktion der Rügejury, auf deren Indictment gewöhnlich erst die Anklage gegen einen Verbrecher erhoben zu werden pflegt, für den Fall des Ausnahmezustands beiseite geschoben.

2. Für gewisse Delikte tritt eine summarische Gerichtsbarkeit an Stelle der Kognition durch die Geschworenengerichte ein. Es sind das meist Delikte, die wir bezeichnen als öffentliche Gewalttätigkeit, Verschwörung, um gewisse Personen von der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten abzuhalten, Teilnahme an aufrührerischen und ungesetzlichen Versammlungen, Hausfriedensbruch, Widerstand gegen die Träger der Polizeigewalt (sheriff, constable, baillif, process server „or other minister of the law"), oder der Justiz in Ausübung ihrer Amtsfunktionen, sowie die Anstiftung zu denselben (S. 2). Als Richter in diesen Fällen fungieren in Dublin die Polizeirichter (Einzelrichter), in der Provinz die petty sessions der Friedensrichter, also gewöhnlich zwei derselben, von denen der eine eine Person sein muss „mit deren Rechtskenntnissen und Rechtserfahrungen der Lord-Lieutenant zufrieden ist" (S. 11 Abs. 6). Der Appell läuft von diesem Polizeirichter ebenfalls an einen Einzelrichter, nämlich den chairman of quarter sessions, oder den Recorder in Städten, die eine eigene Quarter sessions haben (S. 11 Abs. 7).

3. Aber selbst für jene Deliktsarten, für die die Geschworenengerichtsbarkeit nicht suspendiert ist, kann statt der gewöhnlichen Common jury die Einberufung einer Special jury angeordnet sein, deren Mitglieder einer besonderen, nach der „Gesinnungstüchtigkeit" der jurors vom Sheriff offenbar eingerichteten Liste, dem „Special jurors book" entnommen werden (S. 3 und 9). Dieser Satz gilt aber nicht für die Quarter sessions der Friedensrichter als Kriminalgericht.

4. Es kann in dem proklamierten Distrikt für einen bestimmten Straffall der Gerichtsstand, der nach dem ordentlichen Rechte in Betracht käme, vom High Court für Irland, d. i. der King's Bench Division desselben (S. 11 Abs. 8) auf Antrag des Generalanwalts, Attorney General, verschoben, und die Kognition einem anderen als dem gesetzlich zuständigen Gerichte übertragen werden. Der Beschuldigte hat ein Einspruchsrecht, wodurch nur besten Falls erzielt werden kann, dass weder das normal zuständige noch das vom Attorney General vorgeschlagene, sondern ein drittes Gericht vom High Court bestimmt wird (S. 4).

Dieser Ausnahmezustand kann alle angeführten Punkte umfassen oder nur einige der angeführten Ausnahmsverhältnisse, wie es eben der Lord Lieutenant in der Proklamation unter Beirat seines Privy Council feststellt. In derselben ist auch die territoriale Begrenzung des Ausnahmezustands, soweit sie vom Lord Lieutenant für gut befunden worden ist, anzugeben. Der so begrenzte Bezirk heisst der „Proclaimed District".

Die Proklamation ist dem Parlamente in Form einer Kopie innerhalb von 14

Tagen nach ihrem Erlasse, oder wenn das Parlament nicht tagt, innerhalb 14 Tagen nach seinem Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen. Wenn dann auch nur eines der beiden Häuser mittelst an den König gerichteter Adresse ihre Aufhebung verlangt, so erlischt sie mit dem Moment der Präsentation der Adresse (S. 5 in Zus. mit S. 12 Abs. 4). Auch steht dem Lord Lieutenant die Befugnis zu, die ganze Proklamation zu widerrufen, doch muss auch dieser Widerruf in der oben bezeichneten Frist dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt werden (S. 13 der cit. Act). **§ 36.**

Die Proklamation braucht zu ihrer Rechtsverbindlichkeit die Verkündigung in der Dublin Gazette, dem Amtsblatte.

Der speziell e Ausnahmszustand, der durch eine sogen. Spezialproklamation verhängt wird, besteht in der Suspension der Vereinsfreiheit für gewisse Kategorien von Vereinen. Ausgenommen von dieser Suspension sind immer Trade Unions (S. 18 und S. 6). Ist dieser Ausnahmszustand verhängt, dann kann der Lord Lieutenant alle schon bestehenden Vereine der in der Proklamation genannten Kategorien unterdrücken und solche, welche sich neu bilden wollen, verbieten (S. 7). Jede solche Order des Lord Lieutenant ist von ihm oder dem Chief Secretary for Ireland zu unterzeichnen (S. 12 Abs. 1).

Jede Teilnahme an einem so verbotenen oder unterdrückten Verein, jede Versammlung eines solchen (sie ist prinzipiell immer eine unlawfull assembly) und Teilnahme daran wird als Vergehen von den Polizeigerichten summarisch, d. h. ohne Jury gestraft (S. 7).

Jede Spezialproklamation muss 7 Tage nach ihrem Erlass oder wenn das Parlament nicht versammelt ist, 7 Tage nach seinem Zusammentritt diesem vorgelegt werden. Die Wirksamkeit einer solchen Proklamation erlischt, abgesehen von dem Fall, dass sie, wie die den allgemeinen Ausnahmezustand verhängende, vom Lord Lieutenant spontan revoziert werden kann, auch noch dadurch, dass jedes der beiden Häuser ihre Ausserkraftsetzung für einen oder mehrere Vereine mittelst Adresse von der Krone verlangt. Doch muss dies innerhalb von 14 Tagen nach der Vorlage der Proklamation erfolgen (S. 6. Abs. 3). Sodann erlischt eine spezielle Proklamation, die während einer mehr als 20tägigen Vertagung oder Prorogation des Parlaments erlassen worden, auch dann, wenn nicht innerhalb einer Woche nach dem Erlass der Spezialproklamation das Parlament wieder einberufen wird, auf dass es in längstens 20 Tagen zusammentrete (S. 6 Abs. 4).

British Islands [1]). **§ 37.**

Unter den British Islands versteht die englische Rechtsterminologie (Interpretation Act 1889 S. 18 Z. 1) die Kanalinseln Jersey und Guernsey mit deren Dependenz, sowie die Insel Man. Es ist nicht blosser Zufall, dass die Inseln so unter einem Kollektivnamen zusammengefasst werden. Sie haben auch eine gemeinsame juristische Struktur und diese ist der mittelalterliche, feudalrechtliche Herrschaftsverband, den Gierke so treffend zu dem Genossenverband in Gegensatz gebracht hat. Während in dem letzteren der Gesamtwille der Genossen allein Ausschlag gibt, wird er im Herrschaftsverband durch den Willen des Lehensherrn bestimmt. Diesen juristischen Charakter tragen die

1) Literatur: Duncan, the History of Guernsey 1841. Anson II, 255 ff. Report of the Commissioners appointed to inquire into the Civil, Municipal and Ecclesiastical Laws of the Island of Jersey (Common Papers 1861 vol. 24). Le Cerf, L'archipel des îles Normandes 1863. Safford and Wheeler, Privy Council Practice 1901, p. 225 ff. H. Moore, History of Man 1900 (2 vol.). Spencer Walpole, the Land of Home Rule 1893. Law Magazine and Review 5 ser. vol. 27 (1902) p. 129 ff.

§ 37. British Islands. Es sind nicht etwa moderne Personalunionen mit Grossbritannien, sondern einzelne Teile einer Herrschaftssphäre, die unter einem Herrscher standen. Während aber die übrigen Gebietsteile dieser Herrschaftssphäre sich fortentwickelten zu einer gemeinsamen Herrschaft von Krone und Parlament, sind die British Islands noch auf der Stufe des feudalrechtlichen Herrschaftsverbands stehen geblieben, die sie zur Zeit der Normannenkönige einnahmen. Diese Charakteristik trifft ebenso für die Inseln Jersey und Guernsey zu, wie für die Insel Man, wenngleich die letztere, durch mehrere Jahrhunderte nicht direkt unter der königlichen, sondern unter der direkten Lehensherrlichkeit der Familie Stanley (mit ihren Zweiglinien Derby und Althole) stand. Diese aber waren ihrerseits Vasallen des englischen Königs. Jersey und Guernsey (d. h. ihre Barone) standen seit der Normannenzeit im direkten Lehensverbande zum englischen König resp. zu dem von ihm juristisch nicht geschiedenen Normannenherzog („The Island is part of the dominions of the Crown in the right of the Duchy of Normandy" wie ein alter Rechtspruch sagt)[1]).

I. Die freie selbständige Gerichtsbarkeit wurde den Kanalinseln von den Königen zugesichert: Jersey durch König Johann und Guernsey durch Eduard II. Die heutige Verfassung der Inseln bewegt sich in folgenden Formen:

Die Exekutive liegt in der Hand eines Gouverneurs, der als Vertreter der Krone die oberste Militär- und Zivilgewalt besitzt. Dem Gouverneur von Jersey steht ein Veto gegenüber den von der Legislatur gefassten Gesetzesbeschlüssen zu. Bis auf Heinrich VII. war bloss ein Gouverneur für die beiden Kanalinseln („Dominus rex habere consuevit unum custodem insularum")[2]). Nunmehr ist ein Gouverneur für jede Insel bestellt.

Die Legislaturen in beiden Inseln haben einen Kernpunkt, den alten königlichen Lehenshof, den Royal court. In Jersey wusste er sich mehr zu modernisieren und allmählich in eine Ständeversammlung („die Staaten") überzugehen, indem zu den alten Lehensbaronen der Krone die 12 Pfarrer und die 12 Konstabler (hier Bürgermeister) der Kirchspiele hinzutraten. Es besteht heute diese Legislatur oder die Stände (States of Jersey) aus dem Chef der Justiz, dem Bailiff als Vorsitzenden, den 12 Geschworenen (jurati), die zugleich Richter des Landes im Ehrenamt sind und von den Steuerträgern der Insel auf Lebenszeit gewählt werden[3]), aus den 12 Pastoren der Kirchspiele, den 12 Bürgermeistern derselben und seit 1856 noch aus 14 von den Kirchspielen auf 3 Jahre gewählten Abgeordneten. Wählbar ist jeder Bewohner von Jersey, der das 20. Lebensjahr vollendet hat und sich im Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte befindet.

Anders in Guernsey. Hier ist der Royal Court durchaus nicht zu einer Einheit mit der Ständeversammlung verschmolzen, sondern von ihr getrennt. Während der Royal Court in ähnlicher Weise zusammengesetzt ist, wie in Jersey — eine kleine Differenz besteht nur bezüglich der 12 Geschwornen, der Landesrichter — ist die eigentliche Ständeversammlung — „États de deliberation", grundsätzlich verschieden zusammengesetzt — nämlich viel weniger demokratisch. Sie geht zum Teil aus indirekten Wahlen hervor. Sie besteht aus 37 Mitgliedern, von denen bloss 15 aus direkten Volkswahlen hervorgehen. Von den übrigen 22 werden der Bailiff, der Kronanwalt von der Krone ernannt, die 8 Pfarrer des Kirchspiels sind ex officio Mitglieder und die 12 Geschwornen, die Landesrichter werden auf Lebenszeit von den sog. états d'élection (elective states) gewählt. Diese letzteren sind ein eigenartig zusammen-

1) Pipon v. Pipon (1744) 1 Amb. 26.
2) S. Duncan, a. a. O. p. 404.
3) Der passive Wahlzensus beträgt 720 £.

gesetztes, aus 222 Mitgliedern, königl. Beamten und Gemeinderäten aller Kirchspiele bestehendes Urwahlmännerkolleg [1]). Diese Legislatur ist im Gegensatz zu der von Jersey in der Entwicklung rückständig. Dem entsprechend gravitiert auch die gesetzgeberische Tätigkeit nicht nach der Ständeversammlung, die in Jersey ausschliessliche Lokalgesetzgeberin ist, sondern nach dem Royal Court. Dieser erfüllt den grössten Teil der Lokalgesetzgebung. Nur besonders wichtige Gesetze, und solche, die länger als ein Jahr währen sollen, müssen den „États de deliberation“ (administrative states) sowie der Krone im Staatsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Ebenso wie die Gesetzgebung wird die eigene Besteuerung von den Ständen in Jersey und Guernsey beschlossen. Beide Inseln stehen ausserhalb des britischen Zollgebiets. § 37.

Was das Verhältnis der Lokalgesetzgebung in den „Islands“ zu der mutterländischen Gesetzgebung anlangt, so muss

1. wenn ein Gesetz des Mutterlandes sich in seiner Geltung auf die „Islands“ beziehen soll, dies ausdrücklich im Gesetze erwähnt werden [2]).

2. Die Lokalgesetze dauern in Jersey nur 3 Jahre, in Guernsey nur ein Jahr. Sie können aber auch innerhalb dieser Zeit von der Krone durch Disallowance ausser Kraft gesetzt werden und dürfen prinzipiell keine allgemeinen Gesetze derogieren [3]).

3. Orders in Privy Council bedürfen wohl, wie angenommen wird, in Jersey der Registrierung durch den Royal Court des Landes [4]), um rechtsverbindlich zu werden, ebenso in Guernsey [5]).

Die Rechtspflege ruht in den Händen des Royal Court, des königl. Gerichts in Jersey, das die Civil- und Strafgerichtsbarkeit nach dem Muster der ehemaligen Reichsgerichte in London übt. Es heisst in 1. Instanz Cour du nombre inferieur, in 2. Instanz Corps de cour. Auf Guernsey heisst der Gerichtshof court of chief-plaids. Derselbe ist auch Appellinstanz für die niedern Strafgerichte von Sark und Alderney, zwei kleinere Kanalinseln, die nach dem Muster der grössern auch in Bezug auf Lokallegislatur eingerichtet sind. Von den Gerichten der Kanalinseln läuft der Appell an das Privy Council in London, das ein eigenes Komitee, das Judicial Comitee, damit betraut, ebenso wie mit den Appellationen aus den Kolonien. Dieses Komitee muss wohl geschieden werden von jenem Komitee des Privy Council, welches mit der Gesetzgebung und Administration der Kanalinseln betraut ist. Dieses heisst nämlich „Comitee for the affairs of Jersey and Guernsey“.

Die Appellationssumme, die nötig ist, um die Zulässigkeit des Appells nach London zu begründen, ist bei beweglichem Streitgegenstand in Jersey 20 £, in Guernsey 10 £, bei unbeweglichem Streitgegenstand auf beiden Inseln 200 £ [6]). Judiciert wird auf den Kanalinseln und im Privy Council in Appellationsfällen nicht nach engl. Common law, sondern nach den Grundsätzen des normannischen Coustumier. Denn die Westminstergerichte und die königlichen Prärogativschreiben in London haben sich niemals auf die Kanalinseln erstreckt [7]).

1) Zusammenstellung bei Le Cerf, a. a. O. p. 278.
2) Coke, 4 Inst. p. 286.
3) S. Report a. a. O. p. 11.
4) So indirekt anerkannt im Jersey Prisons Boards Case (1894). Die ‚Staaten‘ von Jersey weigerten sich, eine königl. Order zu registrieren und verlangten deren Widerruf. Die Krone gab schliesslich nach. Allerdings handelte es sich hier nicht um ein eigentliches Gesetz, sondern um eine Verwaltungsmassregel, die Besetzung einer Beamtenstelle im Gefängniswesen, s. Safford and Wheeler a. a. O. p. 226f.
5) Duncan, a. a. O. p. 428f.
6) Safford and Wheeler, a. a. O. p. 236f.
7) Report a. a. O. p. 8.

§ 37. II. Die Insel Man. Sie stand von 912 bis 1270 unter nordischer Herrschaft der Vikinger, im 14. Jahrh. abwechselnd unter Herrschaft der Schotten und Engländer. 1406 wurde diese Insel von Heinrich IV. Sir John Stanley für sich und seine Nachkommenschaft zu Lehen gegeben und verblieb unter dieser Herrschaft beinahe 360 Jahre.

Erst im Jahre 1765, um den Schmuggel von dem ausserhalb des britischen Zollbereichs gelegenen Man zu verhüten, wurden die wichtigsten Hoheitsrechte des damaligen Nachkommen der alten Stanley, des Duke of Althole abgekauft und mittelst Act of Revertment (5 Geo. III. c. 26) Grossbritannien und 1767 (7 Geo. III. c. 45) dem britischen Zollsystem einverleibt. Durch Gesetz von 1805 wurde noch auf gesetzgeberischem Wege der Rest der nutzbaren Regalien dem Herzog von Althole abgekauft.

Die Exekutivgewalt ruht in den Händen des Gouverneurs, der die Krone vertritt. Er hat, abgesehen vom Veto der Lokalgesetze, eine Fülle von Administrativbefugnissen, und die Tendenz geht gegenwärtig dahin, diese letzteren an Zahl zu vergrössern. Er ist nämlich in eigener Person nicht bloss Vertreter der Krone mit Ausübung der zugehörigen Prärogativrechte (Begnadigungsrecht, Patronage über Beamte, Ernennung von Offizieren der Miliz- und der Volunteertruppe u. a. m.), sondern auch Finanzminister Staatssekretär des Innern, Minister der Selbstverwaltung und oberster Richter der Insel.

Die legislative Gewalt ruht in dem Tynwald Court, einem Miniaturparlament, das aus 2 Häusern, dem House of Keys, als Unterhaus, und dem Council, als Oberhaus, besteht. Die Mitglieder des House of Keys (= Rechtsfinder oder Volksvertreter) werden seit der Act des Tynwald von 1866 durch Volkswahlen bestimmt und zwar wählt jeder der 6 Landbezirke (sheading) 3, die Stadt Douglas 3 und die 3 übrigen Städte (Peel, Ramsey und Castletown) je 1 Abgeordneten. Wahlberechtigt ist jeder Inhaber eines liegenden Gutes von 4 £ jährlichem Reinertrag. Ledige Frauen und Witwen sind wahlberechtigt. Früher war das House of Keys auch Gericht. Durch eine Act (House of Keys Election Acts 4) ist ihm der letzte Rest davon genommen. Der Council, der aus einer Art Privy Council der Insel herausgewachsen ist, besteht aus dem Bischof, Kronanwalt, dem Clerk of the Rolls, den 2 Landesrichtern (Deemsters), dem Archidiakon, dem Generalvikar und dem Steuerobereinnehmer, die alle — mit Ausnahme des vom Bischof bestellten Generalvikars — von der Krone ernannt werden. Beide Häuser tagen getrennt. Nur bei Beratung von Finanzgesetzen und bei der feierlichen formellen Verkündigung von gehörig sanktionierten Gesetzen in Tynwald Court am 5. Juli jeden Jahres sitzen sie unter Vorsitz des Gouverneurs zusammen.

Gegenstand der Beratung und Beschlussfassung in beiden Häusern sind Public und Private Acts, soferne sie sich auf die Insel beziehen und die Finanzgesetzgebung mit den unten festzustellenden Ausnahmen. Die Gesetzgebung des Tynwald erstreckt sich jedenfalls nicht auf „imperialistische“ Angelegenheiten wie Post- und Telegraphenwesen, Armee- und Handelsmarine ausserhalb des Inselbereichs. Doch kann selbst auf diesem Gebiete die Lokallegislatur der Londoner zuvorkommen oder sie geschickt supplieren. Damit aber beide Legislaturen sich in ihrer Wirksamkeit nicht kreuzen, hat der Gouverneur und ausserdem die Krone im Staatsrat ein Veto. Die Lokalgesetze müssen nämlich auf jeden Fall der Krone zur Genehmigung vorgelegt werden. Sie erlangen aber erst Gültigkeit, wenn sie nach der königlichen Sanktion, am 5. Juli jedes Jahres im Tynwald Court feierlich verkündigt und anbefohlen werden. Die Vorrede und Sanktionsformel eines Tynwaldgesetzes lautet: „We your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Lieutenant-Governor, Council, Deemsters and Keys, do humbly beseech your Majesty that it may be enacted, and be it enacted by the king's Most Excellent Majesty by and with the advice and consent of the Lieutenant-Governor, Council, Deemsters, and Keys in Tynwald assembled“. —

§ 37. In der lokalen Finanzgesetzgebung ist die Insel vollkommen selbständig, nur dass hier ebenso wie im Londoner Parlamente die Initiative von der Krone resp. ihrem Stellvertreter, dem Gouverneur kommen muss. Nur bezüglich der Zölle verhält es sich anders. Die Insel Man bildet im Gegensatz zu den Kanalinseln, mit dem einheitlichen Königreich Grossbritannien-Irland seit der Revertmentact ein einheitliches Zollgebiet. Die Zolltarife werden für die Insel Man seit 1767 im Londoner Parlament durch Gesetz beschlossen. Die sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten mit der Lokallegislatur von Man sind 1866 durch Vereinbarung in der Weise gelöst, dass von den Zolleingängen zunächst bestimmte Ausgaben, insbesondere eine Summe von 10000 £ zu gunsten des Londoner Staatsschatzes abgezogen wird. Das danach erübrigte Plus soll nur für Lokalzwecke nach Gutdünken des Tynwald, wobei der Gouverneur ein Veto hat, verwendet werden. Ausserdem ist in der neuesten Zeit durch Resolution des Londoner Unterhauses mit Zustimmung des britischen Finanzministeriums dem Tynwald die Ermächtigung erteilt, den Zolltarif, wie er durch Imperial Statute festgelegt ist, zu ändern, vorausgesetzt, dass das Londoner Parlament innerhalb von 6 Monaten oder, wenn es nicht tagt, 6 Monate nach seinem Zusammentritte, jene Abänderung genehmigt.

Auch in Bezug auf die Finanzverwaltung der Ausgaben u. s. w. wird die Insel Man formal-juristisch von London aus regiert. Faktisch leitet der Gouverneur diese Verwaltung, ist aber wie in seiner gesamten Tätigkeit nur dem Könige, nicht aber der Lokallegislatur verantwortlich.

Die Gerichte der Insel sind ebenfalls unabhängig von denen Londons[1]). Nach der Isle of Man Judicature Act von 1883 existiert als Obergericht der High Court of Justice der Insel Man. der aus 3 Abteilungen, der Chancery division, der commonlaw devision und der sog. Staff-of-Government division, welche auch Appellationsinstanz für die Insel Man ist, besteht. Den beiden letztgenannten Abteilungen präsidiert der Gouverneur. Judiciert wird nach dem common law der Insel, den sog. Breast Laws (d. i. Recht, „das in der Brust der Richter schlummert"). Der letzte Appell läuft von den Gerichten der Insel innerhalb einer Frist von 6 Monaten an das Privy Concil in London.

Die juristische Struktur dieser Verfassung ist die des alten feudalrechtlichen Herrschaftsverbandes. Zwar hat auch hier — wie bei den Kolonien — über dieser alten Verfassung ein Gewebe von Konventionalregeln — z. B. jene finanziellen Arrangements — die Schärfe des Verhältnisses gemildert. Aber die juristische Natur des Herrschaftsverbandes hat sich bis auf den heutigen Tag erhalten.

Die Kolonien, Indien und die Schutzgebiete (Protektorate). § 38.

I. Die englischen Kolonien weisen in ihrem Verhältnisse zum Mutterlande und in ihren inneren Verfassungsverhältnissen eine Mannigfaltigkeit der Formen auf, die schier unabsehbar wird, wenn man sie nicht nach Typen zu gruppieren sucht. Das fortschreitende Element in dieser Typenwelt ist die Tendenz, eine selfgoverning colony zu werden, d. h. eine Kolonie, welche ein auf Volkswahlen ruhendes Parlament und ein diesem Parlamente verantwortliches Ministerium besitzt (responsible government). Ehe aber eine Kolonie dieses höchste Stadium der Verselbständigung erreicht, muss sie manche Stufe durchlaufen, von der einfachen Kronkolonie an, d. i. der durch königliche Prärogative allein von London aus administrierten Kolonie. Diese Mannigfaltigkeit der Rechtsformen, in denen sich das englische Kolonialsystem bewegt, entspricht

1) Dazu Safford and Wheeler a. a. O. S. 257 und Law Magazine a. a. O.

§ 38 dem sorgfältig wägenden Volksgeist, der nicht mit einem uniformen Verwaltungsschema verschiedene Verwaltungsprobleme zu lösen versucht, sondern die nach Weltteilen und Kulturverhältnissen gesonderten Kolonien auch in der Verwaltung differenziert. Freilich mit dieser Erfahrung kam das englische Kolonialsystem nicht gleich auf die Welt, sondern sie musste unter vielen Verlusten erkauft werden.

Vor dem Abfall der nordamerikanischen waren die Kolonien vorwiegend als Hilfsmittel und Absatzgebiete des englischen Handels aufgefasst. Sie hatten entsprechend der Auffassung, dass jeder Engländer das common law mit sich trage, auch Repräsentativverfassungen. Die Unterscheidung zwischen royal, proprietary und chartered government bezog sich nur darauf, ob der Gouverneur einer solchen Kolonie vom Könige oder dem grossen Grundeigentümer der Kolonie (der ein Individuum oder eine Kompanie sein konnte) oder von einer Handelscompagnie gewählt war. Formal juristisch war diese Kolonie in allem und jedem vom Mutterlande abhängig, in der Praxis aber wurde ihr die Lokalverwaltung und Selbstbesteuerung überlassen. Die amerikanische Revolution brachte in diese Verhältnisse insoferne einen Wandel, als es nunmehr mit den schönen Zeiten der faktischen Selbstregierung in den englisch gebliebenen Kolonien zu Ende war. Die 1785 an New Brunswick, 1791 an Ober- und Untercanada gewährten Verfassungen, waren nichts weniger als selbstregierungsfreundlich. Im Gegenteil, der Regierung des Mutterlandes war weitgehende Ingerenz gesichert. Andere Kolonien, wie die australischen, z. B. Südaustralien und Neuseeland, erhielten zu Anfang des 19. Jahrh. wohl Zusicherung künftiger Verfassung, aber nichts mehr. Kurz, wenngleich einzelne Kolonien selbst damals Volksvertretung und Selbstbesteuerung. behielten oder erhielten, die Kolonialregierung war niemals der kolonialen Volksvertretung, sondern immer nur dem Gouverneur, d. i. dem Vertreter der Krone verantwortlich.

Im Jahre 1847 wurde zuerst ein „responsible government“ in Canada, für welches Lord Durham 1838 ein neues Kolonialverwaltungsschema aufgebaut hatte, eingeführt. In den Instruktionen, welche die Gouverneure vom Kolonialminister in London zu erhalten pflegen, wurde die Weisung aufgenommen, dass in Hinkunft die Kolonialregierung der jeweiligen Parlamentsmajorität vom Gouverneur entnommen werden müsse. Nach und nach (bis 1855) wurde in allen nordamerikanischen Kolonien dieser Grundsatz des responsible government einfach auf dem Wege blosser Instruktion eingeführt. Für die australischen Kolonien ist derselbe grösstenteils seit den 50er Jahren, für die afrikanischen, Cape und Natal, seit 1872 resp. 1893, teils durch Rezeption des englischen parlamentarischen Gewohnheitsrechts, der Lex Parliamenti, teils durch ausdrückliche Verfassungsbestimmungen acceptiert worden [1]).

Aber dabei blieb die Entwicklung nicht stehen. Es entwickelte sich mit der Zeit zwischen dem Mutterlande und den selbständigen, selfgoverning colonies ein System von Beziehungen heraus, das man durchaus nicht als Rechtsnormen, sondern bloss als Konventionalregeln auffassen darf. Dieser Konventionalismus, die gute Sitte, welche auch das Verhältnis von Volksvertretung, Kabinett und Krone in ihren wechselseitigen Beziehungen daheim in London ausbildete [2]), es breitete sich auch über die See aus und einigt heute das britische Weltreich. Man glaubt auf dem Kontinente und erwartet auch mitunter in England, dass die Bundesstaatsverfassung des Imperialismus eines Tages vom Himmel fallen würde in Gestalt einer geschriebenen Verfassung. Dies ist vollkommen verkehrt. Die ungeschriebenen Konventionalregeln, welche die Beziehungen zwischen Mutterland und Kolonien regeln, sind viel

1) S. darüber Jenkyns a. a. O. p. 62 ff.
2) S. darüber 4. Tl. Cap. Parteiregierung.

besser und dem englischen Volksgeiste mehr entsprechend, als jede § 38. **noch so ausgearbeitete geschriebene Verfassung.** Gerade so wie jene im Mutterlande bald brüchig würden, wenn man sie und damit das Verhältnis von Parlament, Kabinett und Krone in Rechtssätzen fassen wollte [1]), so würde es auch nur einen Fehlgriff bedeuten, den bestehenden Imperialismus oder das System von Konventionalregeln, welches zwischen Mutterland und den selbstverwaltenden Kolonien herrscht, schriftlich zu fixieren. Was sicherlich kommen kann, um den Imperialismus rechtlich auszugestalten, ist die stärkere wirtschaftliche Vereinigung durch national-ökonomische Massnahmen (Preferential Tariffs, Freizügigkeitsgesetze u. a. m.), niemals aber die geschriebene Verfassungsnormen.

Das ist aber das grossartige dieser Konventionalregeln des Imperialismus, dass sie mit der alten Rechtstechnik des common law so Haus zu halten verstehen. Dieses giebt nämlich zur Regelung der rechtlichen Beziehungen zwischen Mutterland und Kolonien nur zwei Rechtsformen an die Hand, den alten feudalrechtlichen **Herrschaftsverband**, wie wir ihn z. B. im Verhältnis von Grossbritannien zu den Kanalinseln und Man kennen gelernt haben und wie er auch das Verhältnis zwischen Kronkolonie und Mutterland heute darstellt, **oder die Staatsanstalt**, wie sie jede Charted Company in England bis ins 19. Jahrhundert darstellte. Diese beiden Rechtsformen standen zu Gebote. Nun würden wir mit unsern kontinentalen Begriffen erwarten, dass die Selfgoverning colonies sich zu öffentlichen Körperschaften mit einem — dem Kontinente geläufigen „Recht auf Selbstverwaltung" herausbilden würden. Statt dessen hat England ein System von Konventionalregeln [2]) ausgebildet, die an die alten Rechtsformen des Herrschaftsverbands und der Staatsanstalt anknüpfen, und diese derart umranken und umspinnen, dass faktisch dieselbe Wirkung erzielt wird, als hätten jene Kolonien ein ebenso stark geschütztes und verklausuliertes „**Recht auf Selbstverwaltung**" in kontinentalem Sinne. —

Kolonie im Sinne der englischen Rechtsterminologie (Interpretation Act 1889 52 und 53 Vict. c. 63 s. 18 Z. 3) ist jede britische Besitzung ausserhalb Grossbritanniens, ausgenommen Indien und die Kanalinseln. Dieser Begriff ist deshalb wichtig, weil nur auf **Kolonien** sich die sog. Colonial Laws Validity Act von 1865 (28 and 29 Vict. c. 63) bezieht. Hier wird festgestellt (s. 5), innerhalb welcher Rechtsschranken Kolonialgesetze sich bewegen müssen um rechtsverbindlich zu sein. Es besteht eben nur die eine Schranke, dass Kolonialgesetze nicht Gesetzen des Mutterlandes widersprechen dürfen. Sonst aber können namentlich Kolonien mit Repräsentativverfassung zu aller Zeit Normen setzen, welche die Lokalverwaltung betreffen, ja welche sogar die Verfassung betreffen. Freilich darf diese letztere Befugnis nicht soweit gehen, dass sie Rechte der königlichen Prärogative vernichtet [3]).

Eine andere zwar nicht durch die Gesetzgebung, wohl aber durch die Gerichtspraxis aufgestellte Schranke der Kolonialgesetzgebung ist, dass sie nicht **exterritorial** sein darf, d. h. sie darf ihre Wirksamkeit nicht auf Personen oder Gegenstände **ausserhalb** ihres Territoriums erstrecken wollen [4]).

Die Kolonien lassen sich in folgende Hauptgruppen einteilen:

1. Kronkolonien im engsten Sinne, wo die legislative und exekutive Gewalt voll-

---

1) S. darüber die trefflichen Bemerkungen von **Jellinek** in der „Neuen freien Presse" vom 20. September 1902.

2) S. darüber vor allen **Todd's** Buch Parliamentary Government in the Br. Colonies 1894.

3) **Jenkyns**, a. a. O. S. 70f.

4) **Jenkyns**, a. a. O. p. 70.

§ 38. ständig in den Händen des Gouverneurs sind. Dahin gehören: Gibraltar, Labuan, St. Helena. Sie werden von London aus mittelst königl. Ordre im Staatsrat administriert. In ähnlicher Weise steht es auch mit den drei südafrikanischen Kolonien Bechuanaland, Basutoland und Zululand, wo über die beiden ersteren Territorien der Gouverneur der Capkolonie[1]), über das letztgenannte der Gouverneur von Natal die Funktionen eines Kolonialgouverneurs übt.

2. Die 2. Gruppe steht schon um einen Punkt höher. Die exekutive wie die legislative Gewalt muss der Gouverneur mit einem Rat (Council) teilen, dessen Mitglieder entweder von der Krone oder vom Gouverneur ernannt werden. Hierher gehören 17 Kolonien, nämlich die Seychellen, die Türkeninseln, Neu-Guinea, Ceylon, die Falklandsinseln, Fjisinseln, Gambia, die Goldküste, Grenada, Honduras, Hongkong, Lagos, St. Lucia, St. Vincent, Sierra Leone, die Strait Settlements, Trinidad. Von diesen bilden Grenada, St. Lucia und St. Vincent eine eigene Gruppe der Windwardinseln unter einem Gouverneur. In diese 2. Gruppe gehören nun auch die ehemaligen Burenfreistaaten Transvaal und Oranjerepublik.

3. Die 3. Gruppe von Kolonien besitzt schon legislative Körperschaften, deren Mitglieder teils von der Krone resp. vom Gouverneur ernannt sind, teils aus Volkswahlen hervorgehen. In Bahamas, Barbados und in Bermudas herrscht sogar Zweikammersystem. Die übrigen Kolonien, die in diese Gruppe gehören, sind Brit. Guiana, Jamaica, Mauritius, Malta. Schliesslich noch die Leeward Inseln, deren Verfassung durch 34 and 35 Vict. c. 107 vom mutterländischen Parlament, als bundesstaatsähnliches Gebilde eingerichtet wurde[2]).

4. Die 4. Gruppe sind die Selfgoverning Colonies, die das fortgeschrittenste Stadium engl. Kolonisation darstellen. Sie haben nämlich ausser repräsentativen Legislaturen noch ein diesen letzteren verantwortliches Ministerium also eine sog. parlamentarische Regierung. Hierher gehören die auf der folgenden Seite angeführten Kolonien, denen auch ein statistischer Ueberblick über ihre Verfassungen hinzugefügt ist.

(S. Tabelle S. 207).

Davon sind die australischen bis auf Neuseeland, sowie die canadischen, erstere durch das mutterländische Gesetz (1900) von 63 and 64 Vict. c. 12, zum Commonwealth of Australia, letztere durch mutterländisches Gesetz (1867) 30 and 31 Vict. c. 3 zum dominion of Canada, in beiden Fällen wirklich zu bundesstaatsähnlichen Gebilden geeinigt. Die Verbindung zwischen Mutterland und dem Commonwealth of Australia hat insofern durch den Art. 74 jener Akte eine Schwächung erfahren, als die sonst übliche Art der Appellation an das Privy Council in London in kolonialen Rechtsstreitigkeiten für den Commonwealth ausgeschlossen ist, wenn es sich um Verfassungsstreitigkeiten der Kolonien untereinander und im Verhältnis zur Zentralregierung handelt. Nur wo der High Court of Australia es zulässt, soll auch in diesen Fällen die Appellation nach London gehen dürfen.

Die Stellung des Gouverneurs in diesen Selfgoverning Colonies ist viel eingeschränkter, als in den übrigen. Der Gouverneur wird hier wie dort durch kgl. Kommission bestellt, erhält hier wie dort seine Machtvollkommenheit durch letters patent und ausserdem hier wie dort seine Instruktionen (instructions) von der Regierung des Mutterlandes. In den Selfgoverning Colonies reduziert sich aber seine Tatkraft auf das Veto gegenüber den Kolonialgesetzen, auf die Reservierung derselben zur Vorlage an die

1) Der deshalb High Commissioner of South Africa (seit 1878) heisst.

2) S. darüber nach bei Anson II, p. 269 Anm.

Die Selfgoverning Colonies:

Name der Kolonie	Verfassungsinstrument	Oberhaus	Unterhaus
Canada	Imperial Act 30 Vict. c. 3 (1867).	Senat von 81 Mitgl. auf Lebenszeit:	House ot Commons von 213 Mitgliedern, gewählt auf 5 Jahre.
1) Ontario	Die einzelnen Provinzen von Canada sind eigentlich nicht selfgoverning Colonies. Sie sind hier nur der Uebersicht wegen mit eingefügt.	1) Ohne Oberhaus (Britt. N.A. 1867) 69 Mitgl. auf Lebenszeit.	1) Legislative Assembly von 94 Mitgl. gewählt auf 4 Jahre.
2) Quebeck		2) Legislat. Council v. 24 M. auf Lbzt.	2) Legisl. Assembly von 74 Mitgl., gewählt auf 5 Jahre.
3) Nova Scotia		3) „ „ „ 21 „ „ „	3) Legislative Assembly von 38 Mitgl., gewählt auf 5 Jahre.
4) Neubraunschweig		4) Oberhaus abgeschafft durch Kolonialakte 54 Vict. c. 9.	4) Legislative Assembly von 46 Mitgl., gewählt auf 4 Jahre u. 2 Monate.
5) Manitoba		5) dto. 39 Vict. c. 28.	5) Legislative Assembly von 40 Mitgl., gewählt auf 4 Jahre.
6) British Columbia		6) hat nie ein Oberhaus gehabt.	6) Legislative Assembly von 38 Mitgl., gewählt auf 4 Jahre.
7) Prinz Eduardinseln		7) Oberhaus abgeschafft durch Kolonialakte 56 Vict.	7) Legislative Assembly von 30 Mitgl., gewählt auf 4 Jahre.
8) N.W. Territories		8) Ohne Oberhaus bisher.	8) Legislative Assembly von 31 Mitgl., gewählt auf 4 Jahre.
Neufundland	Commission des Gouverneurs vom 2. März 1832 und Letters Patent vom 28. März 1876.	Legislative Council bis zu 15 Mitgliedern auf Lebenszeit.	House of Assembly von 36 Mitgl. auf 4 Jahre.
Neu-Südwales	Kolonialbill im Anhange zu einem Gesetz des Mutterlandes 18 and 19 Vict. c. 54.	Legisl. Counc. von nicht weniger als 78 (früher 21) Mitgl. auf Lebenszt.	Legislative Assembly von 125 Mitgl. auf 3 Jahre.
Victoria	Kolonialbill im Anhange zu einem Gesetz des Mutterlandes 18 and 19 Vict. c. 55.	Legisl. Counc. von 48 Mitgl. gewählt auf 6 Jahre.	Legislative Assembly von 95 Mitgl. auf 3 Jahre.
Südaustralien	Kolonialakte Nr. 2 von 1855/56 auf Grund eines mutterl. Gesetzes 13 and 14 Vict. c. 59.	Legisl. Counc. von 24 Mitgl. gewählt auf 9 Jahre.	House of Assembly von 54 Mitgl. auf 3 Jahre.
Queensland	Königl. Order im Staatsrat vom 6. Juni 1859 bestätigt durch 24 and 25 Vict. c. 44 s. 3 u. amendiert durch Kolonialakte 31 Vict. Nr. 38.	Legisl. Counc. von 42 Mitgl. gewählt auf Lebenszeit.	Legislative Assembly von 72 Mitgl. auf 3 Jahre.
Westaustralien	Kolonialbill im Anhange an ein Imperial Statute 53 and 54 Vict. c. 26.	Legisl. Counc. von 30 Mitgl. gewählt auf 6 Jahre.	Legislative Assembly von 50 Mitgl. auf 3 Jahre.
Tasmanien	Kolonialakt 18 Vict. Nr. 17 auf Grund eines mutterländischen Gesetzes 13 and 14 Vict.	Legisl. Counc. von 19 Mitgl. gewählt auf 7 Jahre.	House of Assembly von 38 Mitgl. auf 3 Jahre.
Neuseeland	Gesetz des Mutterlandes (1852) 15 and 16 Vict. c. 72.	Legisl. Counc. von 45 Mitgl. gewählt auf 7 Jahre.	House of Representatives von 74 Mitgliedern auf 3 Jahre.
Cape-Colonie	Kolonialverordnung bestätigt durch königl. Verordnung im Staatsrat und amendiert durch Kolonialakt Nr. 1 von 1872.	Legisl. Counc. von 23 Mitgl. gewählt auf 7 Jahre.	House of Assembly von 95 Mitgl. auf 5 Jahre.
Natal	Königl. Charter vom 15. Juli 1856, amendiert durch Kolonialakt Nr. 14 von 1893.	Legisl. Counc. von 12 Mitgl. gewählt auf 10 Jahre.	Legislative of Assembly von 39 Mitgliedern auf 4 Jahre.
der Commonwealth von Australien	Gesetz des Mutterlandes 63 and 64 Vict. c. 12 (1900).	Senat von 36 Mitgl. (6 für jeden Staat) gewählt auf 10 Jahre.	House of Representatives von 75 Mitgliedern auf 3 Jahre.

§ 38. Krone[1]), welche die Bill verwerfen kann, und auf die formelle Einsetzung des parlamentarischen Ministeriums. —

Die Gouverneure sind durchweg niemals für Handlungen rechtlich verantwortlich, die sie in Ausübung ihres Amts und bei Einhaltung ihrer Kompetenz gesetzt haben. — (Anson II. p. 278 f.)

II. Indien[2]). Die Herrschaft der früher hier allmächtigen Ostindischen Company nahm 1858 ein Ende. Durch Gesetz des britischen Parlaments (21 and 22 Vict. c. 106) wurde die ostindische Companie aufgelöst und ihre Hoheitsrechte und die direkte Verwaltung Indiens der Krone übertragen. Durch 39 and 40 Vict. c. 10 ward die damalige Königin ermächtigt, mit der britischen Krone einen neuen Titel zu verbinden, der das Herrschaftsverhältnis über Indien zum Ausdruck bringen sollte. Es geschah dies auch bald darauf, und seit 1876 führen die britischen Könige auch noch den Titel „Kaiser von Indien“.

Die Beziehungen Indiens zum einheitlichen Königreich, wie sie namentlich in der Einsetzung eines eigenen Staatssekretärs für Indien, der im Londoner Ministerkabinett Sitz und Stimme hat, zum Ausdrucke kommen, werden bei Schilderung der britischen Zentralregierung näher darzulegen sein. Hier soll nur die innere Verfassung Indiens skizziert werden.

Indien im technischen Sinn umfasst einmal das eigentliche British-Indien und die indischen Protektorate, d. i. die Schutzherrschaft über eingeborene Stämme. Die Zentralregierung konzentriert sich in der Person des Generalgouverneurs, der zum Unterschiede von den anderen durch Warrant mit königlichen Handzeichen (sign manual) — nicht durch Kommission[3]) wie die übrigen Gouverneure — ernannt wird und den Titel eines „Vizekönigs“ führt (13 Geo. III. c. 63 und 3 and 4 Will. IV. c. 85). Er ist oberster militärischer Befehlshaber und höchster Zivilbeamter. Die Schranken seiner umfassenden Gewalt sind einerseits die ständigen Direktiven, die er vom Londoner Staatssekretär erhält, und vor allem das Gesetz 24 and 25 Vict. c. 67 ss. 3 und 9, worin ihm verboten ist, Angriffs-Kriege zu führen und Garantie-Verträge für den Besitzstand fremder Staaten ohne Genehmigung des Londoner Staatssekretärs abzuschliessen.

Dem Vizekönig zur Seite steht ein Rat (council), der bald exekutive, bald legislative Funktionen versieht. Die Durchschnittszahl der Mitglieder dieses Rates beträgt 5—6, die von der Zentralregierung in London ernannt sind und von denen mindestens 3 auf einen 10jährigen Beamtendienst in Indien zurückblicken müssen. Der Oberkommandant der indischen Truppen wird gewöhnlich dem Rate beigezogen. Ebenso der Gouverneur der Präsidentschaft Madras oder Bombay, je nachdem der Rat in der einen oder andern Präsidentschaft tagt. —

Für die legislativen Zwecke verstärkt sich der Rat um eine Reihe von Mitgliedern. Vor allem werden die Gouverneure (Lieutenant-Governor oder Chief Commissioner) derjenigen Provinz zugezogen, wo die Versammlung tagt, und dann 10—16 vom Vizekönig ernannte Mitglieder, die 2jährige Staatsdiensttätigkeit in Indien hinter sich haben müssen, von denen aber die Hälfte nunmehr nicht im Staatsdienst stehen darf. Bezüglich der Ernennung von 5 dieser so nominierten Mitglieder haben die Provinzialräte von Madras, Bombay und Bengal, die Nordwestprovinzen sowie die

1) Die Krone kann aber auch motu proprio innerhalb einer bestimmten Frist von London aus das Gesetz, dem der Gouverneur selbst zugestimmt hat, ausser Kraft setzen (sog. disallowance by the Crown in Council).

2) Statt aller Literatur das vorzügliche Buch von Courtency Ilbert, India 1898.

3) Ueber diesen Unterschied siehe weiter unten, Kap. Königl. Prärogative.

Handelskammer von Calcutta ein Vorschlagsrecht. Der Vizekönig hat in beiden Räten § 38. Sitz, Stimme und bei Stimmengleichheit den Entscheid. Auch kann er allein den Exekukivrat überstimmen, muss aber die Motive hiefür protokollieren lassen.

Die indische Legislatur hat die Befugnis zur Erlassung von Gesetzen, soferne sie sich in den oben angeführten Schranken jeder Kolonialgesetzgebung bewegen. Ausserdem aber kommt hier hinzu, dass der indische Rat mit dem Vizekönig an der Spitze keine die Verfassung Indiens abändernde Gesetzgebung vornehmen und keine Geldanleihen aufnehmen darf (3 and 4 Will. IV. c. 85. 24 und 25 Vict. c. 67 and 72. 28 und 29 Vict. c. 17. 32 and 33 Vict. c. 98. 33 und 34 Vict. c. 3. 47 and 48 Vict. c. 38 ss. 2—5. 55 and 56 Vict. c. 14 s. 3). Der Vizekönig allein besitzt ein Notverordnungsrecht (24 and 25 Vict. c. 67 s. 23) und in gewissen gesetzgeberischen Gegenständen (Finanz, Religion, Disziplin des Heeres und der Marine, ausw. Beziehungen zu den benachbarten eingeborenen Fürsten) ein Initiativrecht, bei allen Gesetzen ein Veto. Die Festsetzung des indischen Budgets findet in dem legislativen Rat, die endgültige Decharge der Staatsrechnungen aber immer im Londoner Parlament statt. —

Wie die Zentralregierung im grossen, so sind die Lokalregierungen der Präsidentschaften von Madras und Bombay und der übrigen Provinzen in kleinerem Stile eingerichtet. Auch diese haben Gouverneurlieutenants u. a. sowie Provinzialräte als Organe. Die Provinzialräte sind auch zur Lokalgesetzgebung befugt, doch unterliegen sie hierin nicht bloss dem kaiserlichen, sondern auch dem vizeköniglichen Veto. —

Indien hat seine eigenen Zentral- und Provinzialgerichte. In letzteren können auch Eingeborene, welche die indische Staatsdienstqualifikation besitzen, angestellt werden. Die 221 Millionen britischer Indier (67 Millionen entfallen auf die britischen Protektorate) werden von 4000 höheren Staatsbeamten [1]) administriert. 1000 von diesen letzteren, welche die Amtsspitzen darstellen, sind ausschliesslich Engländer, die übrigen 3000 höheren Stellen zum grössten Teile von Eingeborenen besetzt.

III. Die Protektorate [2]). Ebenso wie dem römischen Staatsrecht, das auf Rom als Stadt berechnet war, die darin vorgesehenen Kautelen der Magistratur, Kollegialität, Annuität, Turnus etc. zu eng wurden, sobald es die welterobernde Roma wurde, ebenso ergeht's dem englischen Staatsrecht, da es Pläne der Grenzexpansion durchführt, Protektorate beherrschen will, um sie in neue Kronkolonien zu verwandeln. Da wird die der königlichen Prärogative angelegte Fessel, die hier als Satz erscheint, dass der König extra territorium des englischen Staats mitunter nur nach common law oder garnicht herrschen soll, zu eng. Diese Fessel des common law wird nun, so gut es geht, durch Gesetzgebung modifiziert. Daher konnten wir schon oben sehen, wie ein Gesetz den König ermächtigt, in Kolonien, in denen nach common law dieser letztere herrschen musste, nach Gutdünken das Recht im Verordnungswege festzustellen.

Ebenso musste auf dem Wege der Gesetzgebung der common law-Satz abgeändert werden, dass die königliche Jurisdiktion ausserhalb des britischen Territoriums (die Kolonien miteingeschlossen) nicht ausgeübt werden dürfte, — eine Auffassung, die mit der der Staatsbürgerschaft als allegiance, Lehenstreue zusammenhängt. Daher fehlen von 1843—1890 [3]) die sog. Foreign Jurisdiction-Acts nie, welche die Krone zur Ausübung hoheitlicher Akte in fremden Territorien ermächtigen, wo durch Vertrag, Uebung stillschweigende Duldung des eigentlichen Souveräns das „einheitliche Königreich" Souveränitätsrechte erworben. Vorwiegend Konsulargerichtsbarkeit war darunter anfangs

1) Jenkyns, a. a. O. p. 18.

2) Dazu insbesondere Hall, Foreign Jurisdiction Part. III ch. III, Jenkyns, a. a. O. p. 165—196.

3) Die letzte konsolidierte aller früheren sie ist, 53 and 54 Vict. c. 37.

§ 38. verstanden. Aber charakteristisch ist diese gesetzliche Ermächtigung zur Ausübung solcher Akte hier in England im Gegensatz zur kontinentalen Auffassung. Bei uns wäre es selbstverständlich, dass die Krone die Staatsgewalt soweit trägt, als sie es nur von dem bisherigen Souverän des fremden Territoriums zugestanden erhält. In England ist dies letztere nicht genug, es bedarf noch besondern Gesetzes, um die Krone hiezu zu ermächtigen. Bei uns ist die im Monarchen vereinigte Staatsgewalt eben kein Bündel von Prärogativbefugnissen wie bei den Engländern, daher sie ihren Monarchen noch besonders ermächtigen müssen, wenn er über dieses Bündel hinaus Jurisdiktion ausüben soll.

Die früher bloss für die Zwecke der Konsulargerichtsbarkeit gemeinte Erweiterung der königlichen Prärogative wird nun durch stillschweigende Praxis auch auf britische Protektorate und Einflusssphären zur Anwendung gebracht.

Mittelst königlicher Verordnung im Privy Council werden in diesen Protektoraten Gerichtshöfe eingerichtet, Münzeinrichtungen getroffen, Kommunalverbände eingerichtet, Ansiedlungsmassregeln für die Eingeborenen angeordnet, ja selbst Legislaturen eingerichtet u. a. m. mit grösserer oder geringerer Duldung von seiten des eingeborenen Souveräns. Die königlichen Verordnungen unterliegen, sofern sie zur Kognition der englischen Gerichtshöfe gelangen, der richterlichen Prüfung auf ihre Gültigkeit, insbesondere ob sie sich innerhalb der Gesetzesgrenzen (Foreign Juridiction Act von 1890) gehalten, d. h. nur diejenigen Gesetze variert haben, wozu sie nach dem Anhange zur oben genannten Acte berechtigt waren, und ob sie die Vertragsgrenzen (d. i. Grenzen des mit dem eingeborenen Häuptling abgeschlossenen Vertrags) eingehalten. Die Mitteilung des Staatssekretärs in London schneidet aber alle weiteren gerichtlichen Nachforschungen über diesen letzteren Punkt ab. Sie ist endgültig (s. 4. z. 1 der Act von 1890. 53 and 54 Vict. c. 37).

Eine juristische Schwierigkeit ergibt sich nun gerade infolge dieses mittelalterlichen Grundsatzes, dass ausserhalb des britischen Territoriums die britische Jurisdiktion aufhöre. Die Foreign Jurisdiction Act gibt nämlich keine ausdrückliche Ermächtigung (weder in s. 1 noch in s. 2) Eingeborene und staatsfremde Europäer, vor das englische Forum zu ziehen. Die Praxis hat sich bis in die 70er Jahre dagegen entschieden[1]). Nunmehr ist man aber gegenteiliger Meinung[2]), namentlich mit Berufung auf die deutsche Praxis.

Die andere Schwierigkeit, die jener Rechtssatz mit sich bringt, ist, dass in Einflusssphären, wo kein eigentlicher Souverän vorhanden ist, und wo sich Briten angesiedelt haben, ohne dass es zu einer Kolonie (settlement) gekommen wäre, die Krone gar keine Jurisdiktionsbefugnisse hat. Denn dieser Fall gehört weder unter die Settlement-Act von 1887, welche nur von Kolonien handelt, noch unter die Foreign Jurisdictions-act, welche von Territorien unter fremden Souveränen spricht. Es wird von englischen Juristen vorgeschlagen, diesen Fall per analogiam mit jenem zu behandeln, welcher der Krone bei kriegerischer Eroberung das Recht der Jurisdiktion im eroberten Gebiet einräumt[3]). Was ist das aber anders, als das Zugeständnis, dass durch den Imperialismus die königliche Prärogative unbedingt eine Stärkung erfährt, wie wir dies in der Einleitung behauptet haben? —

Die Protektorate zeigen zwei Typen: Entweder hat man es mit Eingeborenen

1) S. Forsyth, a. a. O. p. 232 f.
2) Jenkyns, p. 174 ff.
3) Jenkyns, a. a. O. p. 195.

zu tun, die schon zu eigener Staatsorganisation fortgeschritten sind, wie z. B. die Malaien-Staaten, Zanzibar, Brunei, Muscat u. a. Oder die Eingeborenen leben noch nomadenhaft ohne Staatsorganisation, so Socotra, die arabischen Stämme in der Nähe von Aden, die Malediveninseln u. a. Im zweiten Falle erstreckt sich der britische Einfluss natürlich viel weiter, als im ersteren Falle, wo ein Administrator, Resident, Commissionär etc. die Rechte des britischen Reichs wahrnimmt. Im Falle der unorganisierten Protektorate, des 2. Typus, wirken englische Kolonialgesellschaften, wie die 1881 gegründete Nord-Borneogesellschaft, die 1886 gegründete Nigercompanie, die 1889 gegründete Südafrikacompanie im Sinne englischer Staatsverwaltung — aber auch im eigenen Interesse. — Diese Gesellschaften haben umfassende Hoheitsrechte, üben sie aber nur unter Kontrolle des Staatssekretariats für die Kolonien in London aus. — **§ 38.**

Das Common law als Municipal law[1]). **§ 39.**

I. Das Problem, das hier zur Lösung steht, ist die Frage nach dem Geltungsbereich des englischen Common law und nach dem Grunde seiner Verbreitungsfähigkeit. Die Antwort ist politisch und juristisch von der grössten Wichtigkeit. Politisch aus dem Grunde, weil sie uns den Kern der englischen Kolonisationspolitik überhaupt aufdeckt. Schon Adam Smith sagt von den englischen Kolonien (Wealth of Nations bk. IV. ch. VII p. 256): „Fülle von gutem Land und Selbstverwaltung scheinen die beiden grossen Ursachen des Wohlstands der neuen Kolonien zu sein.“ Diese Selbstverwaltung erklärt er näher: „In jeder Hinsicht, ausgenommen den auswärtigen Handel, ist die Freiheit der englischen Kolonisten, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu verwalten, vollständig. Diese Freiheit ist in jeder Hinsicht gleich der ihrer Mituntertanen daheim.“

Juristisch ist die Beantwortung jener Frage deshalb von Bedeutung, weil wir hier ein grosses Mutterland mit einer Reihe von Kolonien sehen, wo die Frage nach den Verhältnissen der Untertanen zur Krone in den Zweigländern immer wieder von neuem auftaucht. Staaten, welche nur eine geschriebene Verfassung haben, schreiben ihren obersten Staatsorganen von vornherein klar und deutlich ihre Stellung zu den Kolonien vor. Anders England, dessen Verfassungsrecht zum grössten Teil common law ist. Wonach ist hier die Stellung der obersten Staatsorgane zu den Kolonien zu beurteilen? Die Antwort ist: nach Common law. Und weil dieses Common law allein durch die Staatsorgane in London gebildet worden ist und immer noch, sofern es staatsrechtliche Prinzipien enthält, in London gebildet wird, ist es ein Municipal law, vergleichbar mit dem alten römischen Recht, das auch daheim in der urbs Roma ausgebildet, über die ganze Welt sich ausbreitete. Das englische Common law ist aber in noch viel strengerem Sinne municipales Recht als das römische, insofern es sein Verfassungsrecht niemals mit dem der unterworfenen oder kolonisierten Länder vermengt hat, sondern das Recht dieser Länder immer zu seiner Höhe emporgezogen hat. Zwei Rechtsgrundsätze haben, abgesehen von den weiter unten noch zu erörternden sozialen Tatsachen dahin gewirkt, dass das englische Common law sich heute beinahe über alle englischen Kolonieen erstreckt: 1. die fiktive Allgegenwart

1) Literatur: S. zum folgenden insbesondere: C. Ilbert a. a. O. ch. IX, ferner Forsyth, Cases and opinions de Constitutional Law 1869, p. 1—64. Journal of the Society of Comparative Legislation vol. I, p. 134—190, 358—385; vol. II, p. 258—298. New Series (ders. Zeitschrift) vol. I, 70—74, 296—301; vol. II, 86—117 und p. 284 bis 288. S. auch Bryce, Studies in History and Jurisprudence I, p. 85 ff.

§ 39. des Common law in friedlich besiedelten Kolonien, 2. der Grundsatz, dass jeder Engländer sein Common law mit all den zugehörigen Freiheiten und Privilegien als birthright oder angeborenes Recht mit sich trage.

II. Bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts galt der alte von den Juristen, namentlich von Coke, oben angeführte Satz, dass das englische Common law überall dort herrsche, wohin des Königs Praerogativschreiben eile („where the writ of the king runs"). Daher sagt noch ein Jurist der damaligen Zeit 1720 (Mr. West zit. bei Forsyth: Cases a. a. O. p. 1): „The common law of England is the common law of the plantations. Let an Englishman go where he will, he carries as much of law and liberty with him as the nature of things will be." Danach gilt also common law in allen englischen Kolonien. —

Erst Blackstone führt auf Grund eines Missverständnisses von Coke, dessen wir schon oben erwähnt haben, den auch noch heute geltenden Satz ein, dass in den durch friedliche Kolonisation besiedelten Kolonieen (Settlement) Common law herrsche, in den durch Zession oder Eroberung erworbenen jedoch dasjenige Recht gelte, das man eben antreffe. Letzteres gelte solange, als es der König kraft seiner Prärogative nicht abändere.

Dieser Satz von Blackstone erhielt sich damals deshalb, weil er den damaligen Verhältnissen vollkommen entsprach. Während nämlich die englische Kolonisation vom 15. bis zum Ende des 17. Jahrhunderts, also um Coke's Zeit, eine vorwiegend friedliche war, kamen im 18. Jahrhundert, also zu Blackstone's Zeit, Kolonien hinzu, die meist durch Zession oder Eroberung erworben waren. Auf diesen herrschte meist ein Recht, das schon vor dem Anschlusse an England vorhanden und zu überwinden war. Dieses musste man auch schon deshalb erhalten, weil man nicht gleich eine andere Gerichtsorganisation nach englischem Muster dort einrichten konnte. Daher ist jener Blackstone'sche Satz, wenngleich aus einem Missverständnis hervorgegangen, eine getreue juristische Formulierung der faktischen Verhältnisse seiner Zeit. Es ist der Grundsatz der fiktiven Allgegenwart des Common law in den friedlich besiedelten Kolonien.

Aber in den durch Zession oder Eroberung erworbenen Kolonien galt das Common law nicht. Wie kam es hierher? Da half der zweite Grundsatz aus, nämlich, dass jeder Engländer das Common law und seine Privilegien als brith right überall mit sich führe. Dieses Prinzip hatte zur Folge den Rechtssatz, dass nur jenes Gesetz den Engländer binde, dem er durch seinen Repräsentanten zugestimmt habe[1]). Die Kehrseite dieses Rechtssatzes war, dass die vom britischen Parlament beschlossenen Gesetze nicht für die Kolonien gelten, wenn diese nicht ausdrücklich als Geltungsbereich genannt sind (Forsyth a. a. O. p. 3—5), sodann das Verlangen nach Gesetzen, welche durch eine eigene Koloniallegislatur festgestellt würden. Waren in diesen Rechtssätzen Schranken gegenüber dem Mutterland aufgerichtet, so sind sie nicht minder Schranken, die der Krone und der königlichen Prärogative gesetzt sind:

1. dass selbst in kriegerisch erworbenen Kolonien dem Engländer gegenüber das Common law in Anwendung zu bringen sei, selbst wenn die Krone sonst, d. h. andern Personen, auf dem Wege der königlichen Verordnung Gesetze und Steuern

---

1) So sagten schon die Yearbooks aus der Zeit Heinrich VI. und Richard III., cit. bei Blackstone I, p. 101: „and our statutes do not bind them because they do not send knights to our Parliament".

auferlegen würde. Es gilt der Satz, dass auch in kriegerisch erworbenen Kolonien der Engländer einen Anspruch habe auf die Privilegien des habeas corpus und den Strafprozess mit Beiziehung der Jury. **§ 39.**

2. dass, wo die Krone in einer kriegerisch eroberten Kolonie Common law eingeführt, sie sich auch des Rechtes begeben hat, Rechtsänderungen auf dem Wege einfacher königlicher Verordnung herbeizuführen.

3. dass, wo die Krone einer Kolonie Repräsentativ-Verfassung gegeben, sie zu der Legislatur hier in der Kolonie in demselben Verhältnis steht, wie dem Parlament im Mutterland gegenüber (R. c. Lord Bishop of Natal 3 Moore P. C. C. (N. S.) p. 148).

Eine neuerworbene Kolonie hat, wenn sie nicht etwa gleich Common law hat, beiläufig folgende Stadien bis zu diesem Ziele durchzumachen.

Erstes Stadium: Es herrscht das angetroffene Recht vor unter Abänderungsmöglichkeit durch königliche Verordnung. Gerichte nach englischem Muster werden eingerichtet, welche den Engländern gegenüber englisches Common law, den Eingeborenen gegenüber das angetroffene Recht, soweit es „natürliche Gerechtigkeit", d. i. die englische Equidy zulässt, zur Anwendung bringen.

Zweites Stadium: Beleihung der Kolonie mit einer selbständigen Verfassung und damit jedenfalls Einführung jener Teile des englischen Common law, welche verfassungsrechtlich sind, auch den Eingeborenen gegenüber. (S. Forsyth a. a. O. p. 20).

Drittes Stadium: Beleihung der Kolonie mit Common law, daher Unmöglichkeit einer Abänderung desselben auf dem Wege königlicher Verordnung.

In allen diesen Stadien, namentlich im dritten, besteht aber die Möglichkeit, durch Gesetz des Mutterlandes üble Auswüchse, welche die praktische Entfaltung des Common law in den Kolonieen gezeitigt hat, zu beseitigen. Dieser letztere Rechtssatz von der paramount authority of parliament[1]) (Dicey a. a. O. p. 99, s. Forsyth a. a. O. p. 21), der schon ursprüngliches Common law, nunmehr durch Gesetz 28 and 29 Vict. c. 63 (S. 2 ff.) endgültig festgestellt ist, trägt namentlich dazu bei, das englische Common law zu einem überall herrschenden zu gestalten.

Ein hübsches Beispiel für diese schrittweise Entwicklung des englischen Rechts in den Kolonieen giebt Bryce für Indien. Anfangs wurden hier das mohamedanische und Hindu-Gewohnheitsrecht den Eingeborenen belassen. Im Jahre 1781 entwickelte sich daselbst auf Grund einer britischen Akte ein nach englischem Muster eingerichtetes Gerichtssystem. Diese Gerichte judizierten nach dem Gewohnheitsrecht der Eingeborenen und hatten dieses den Eingeborenen nach „equity and good conscience" zur Anwendung zu bringen. Das englische Strafrecht wurde auch den Eingeborenen gegenüber zur Anwendung gebracht. Mit der Zeit schliff sich das

1) Eine Folge dieser Paramount Authority des Parlaments ist früher auch sein Recht gewesen, die Gebietsgrenzen der einzelnen Kolonien festzustellen. Dieses Recht ist nun durch die Colonial Boundaries Act von 1895 (58/9 Vict. c. 34) auf die Krone übergegangen. Doch ist diese bei Grenzfestsetzungen, welche die Kolonien mit Selbstverwaltung (selfgoverning colonies) betreffen, an die Zustimmung der betreffenden interessierten Kolonie gebunden (s. 1 Abs. 2).

Als solche Kolonien werden in der Acte aufgeführt (Schedule 1. c): Canada, Neufundland, New-S.-Wales, Victoria, Südaustralien, Queensland, Westaustralien, Tasmanien, Neu-Seeland, Capkolonie, Natal. Doch wird nun seit 1900 auch der Commonwealth of Australia hier einzurechnen sein. S. Moore, The Constitution of the C. of Australia 1902 p. 292.

§ 39. eingeborene Gewohnheitsrecht in der Praxis der anglo-indischen Gerichte derart ab, dass man 1833 an eine Kodifikation eines Engländer und Indier gleichmässig beherrschenden Rechts denken durfte. So ergingen denn auch mit der Zeit seit 1860 Gesetzbücher, welche folgende Rechtspartien betreffen: Strafrecht (1860), Strafprozess (1861, 1882 und 1898), Civilprozess (1859 und 1882), Beweisvorbringen (1872), Verjährung von Klagen (1877), Specific Relief (1877), Nachlass-Abhandlung (1881), Verträge (1872), Wechsel und Wertpapiere (1881), Trusts (1882), Eigentums-Uebertragung (1872), Erbschaft (1875), Servituten (1882), Vormundschaftswesen (1890). Letztere fünf Gesetzbücher gelten jedoch nur in einem Teil von Indien. Wir sehen demnach, nur ein kleiner Teil des gesamten Rechtsstoffs ist noch unkodifiziert. Es ist zumeist derjenige, der mit religiösen Vorurteilen der Eingeborenen zusammenhängt, z. B. Familienrecht, Erbschaft in unbewegliches Vermögen u. a. m. Wenn man aber alle oben genannten Codices für Indien näher ansieht, so findet man, dass nicht der Einfluss des Eingeborenen, sondern der des englischen Rechts in der Mischung beider überwiegt. Wir sehen also, wie auch hier das eingeborene Recht zur Kulturhöhe des englischen heraufgezogen worden ist.

Gerade dadurch unterscheidet sich aber das englische Municipal law von dem römischen in der Frage seiner Verbreitungsfähigkeit über die Welt. Während dieses letztere dem Eindringen des provinziellen Elements nicht nur nicht Widerstand leistete, sondern sogar ihm erlag, weiss das englische Municipal law sich in seiner Kraft dem eingeborenen angetroffenen Kolonialrecht gegenüber stets ungeschwächt zu erhalten. Dazu tragen, abgesehen von den oben angeführten zwei Rechtsprinzipien, soziale Tatsachen von nicht zu unterschätzender Bedeutung bei. Vor allem, dass das englische Recht stets einer niedern Kultur in den Kolonien gegenübertritt. Sodann die dem englischen Volksgeist eigentümliche, sorgsam tastende und abwägende Einführung des heimischen Rechts: nur schrittweise wird Common law eingeführt, kein allumfassendes Gesetzbuch, wie das römische Corpus juris des Justinian, erlassen.

IV. Ueber die heutige Verbreitung des common law mag folgende Uebersicht (abgesehen von Indien, von dem wir oben bereits gesprochen) gegeben werden:

Das Common law herrscht heute:

1. In Gibraltar. Ein besonderes Recht für eine Klasse von Eingeborenen gibt es hier nicht.

2. Goldküste. Das Common law, das hier herrscht, ist dasjenige, wie es in England am 24. Juli 1874 bestanden hat. Seit der Zeit ist neu hinzugekommen ein Strafgesetzbuch, welches das Common law modifiziert. Eingeborenes Recht ist nur soweit zulässig, als es nicht der „natürlichen Gerechtigkeit“ zuwider ist. Es herrscht namentlich vor in Bezug auf Eheschliessung, Eigentum, Erbfolge und kommt auch in Bezug auf Rechtsverhältnisse zwischen Europäern und Eingeborenen zur Anwendung.

3. Grenada. Englisches Common law war hier eingeführt durch königliche Proklamation vom 19. Dezember 1764 und 10. Januar 1784. Ein besonderes Recht für die Eingeborenen existiert hier nicht.

4. Hongkong. Das englische Common law, wie es zu der Zeit war, als die Kolonie eine eigentliche Legislatur erhielt, d. i. am 5. April 1843, herrscht. Es sind hiebei solche Modifikationen anzubringen, welche durch die besondern Umstände der Kolonie oder deren Bewohner geboten sind. (S. 7 der Order des Staatsrats von 1893).

5. Jamaika. Es herrscht Common law of England, eingeführt 1655. Einige wenige Gesetze regeln die Rechtsverhältnisse ostindischer Einwanderer.

6. New S. Wales. C. l. (= Common law) war eingeführt gleich mit der Besiedelung. Besonderes Recht für Eingeborene existiert nicht. § 39.

7. Queensland. C. l. herrscht seit Besiedelung der Kolonie im Jahr 1859, da Queensland von New S. Wales getrennt wurde.

8. St. Lucia. Vorherrschend französisches Recht. Subsidiär gilt englisches C. l., welches vor ungefähr 25 Jahren von englischen Richtern eingeführt wurde.

9. St. Vincent. C. l. herrscht vor, wie es zur Zeit der Annexion, d. i. 7. Oktober 1763 bestanden hat. Hier herrscht ebensowenig ein besonderes Recht für die Eingeborenen, wie in St. Lucia.

10. Sierra Leone. Vorherrschend engl. C. l.

11. Strait Settlements. Vorherrschend engl. C. l., wie es 1826 bestanden hat. Gesetze, welche nach 1826 in England das C. l. modifiziert haben, gelten in der Kolonie nicht. Das C. l. gilt auch für die Eingeborenen. Besonderes Recht für diese letzteren ist nur vorgesehen in Betreff von Heiraten und Ehescheidungen, Intestaterbfolge der Parsen.

12. Fiji. Vorherrschend C. l., welches am 2. Januar 1877 bestanden, an welchem Tage die Kolonie eine eigene Legislatur erhalten hat. Besonderes Recht für die Eingeborenen gilt nur in ihren Rechtsbeziehungen untereinander. Letztere werden geregelt durch das Nativ regulations board und müssen noch von der gesetzgebenden Körperschaft in Fiji bestätigt werden. So haben denn das Grundeigentum, Ehescheidung, Besitz, Erhebung von Steuern, Handel mit den Nichteingeborenen und der Verkauf von geistigen Getränken besondere gesetzliche Regelung erfahren.

13. Brit. Honduras. Vor 1888 herrschte C. l. Seit der Zeit ein konsolidiertes Gesetzbuch, welches in ch. 7 s. 3 bestimmt, dass das C. l. und alle künftigen, das C. l. abändernden Gesetze im Mutterlande auch ohne weiteres für die Kolonie gelten sollten, insofern es die Lokalgerichte und die Lokalverhältnisse vernünftigerweise zulassen könnten. Sektion 6 nimmt nur solche Gesetze des Mutterlandes von ihrer Geltung für die Kolonie aus, welche sich auf Konkursrecht, Zölle, Verbrauchsabgaben, Handelsgewerbe beziehen. Die hier lebenden Indianer und Karaiben haben eigenes Grundeigentumsrecht.

14. Lagos. Vorherrschend C. l. seit 1876. Besonderes Recht für die Eingeborenen, nämlich eingeborenes Gewohnheitsrecht, sofern es der „natürlichen Billigkeit und Gerechtigkeit“ entspricht.

Im Verhältnis der eingeborenen Europäer untereinander herrscht eingeborenes Gewohnheitsrecht nur soweit, als es dem Richter angemessen erscheint.

15. Neu Guinea. C. l. eingeführt durch Ordinance von 1889. Rechtsverhältnisse der Eingeborenen ähnlich geregelt wie in Fiji.

16. Gambia. Vorrherrschend C. l. Die Gambia Protectorat-Ordinance von 1894 gibt dem Commissioner das Recht, für die Lebensverhältnisse der Eingeborenen untereinander ihr heimisches Gewohnheitsrecht in Anwendung zu bringen, sofern es nicht der „natürlichen Gerechtigkeit“ zuwiderläuft.

17. Bermudas. C. l. vorherrschend; kein besonderes Recht der Eingeborenen, nur eine selbständige von dem Mutterlande getrennte koloniale Staatskirche („established church of the colony“).

18. Canada. Französisches Recht herrscht in Quebec, englisches Recht in Ontario, Nova Scotia, Neu-Braunschweig, Prinz Eduards-Inseln, Nordwest-Territorium, Brit. Columbia und Manitoba. Kein besonderes Recht der Eingeborenen.

19. Labuan. C. l. vorherrschend, seit 1846, soweit es nicht durch Lokalgesetze abgeändert ist.

§ 39. 20. Süd-Australien. C. l. vorherrschend, seit 1836.

21. Trinidad und Tobago. C. l. von England. Dieses wurde von 1831—48 in Trinidad eingeführt. Im allgemeinen gibt es kein besonderes Recht für die Eingeborenen.

22. West-Australien. C. l. von England, eingeführt 1829. Besonderes Recht für die Aborigines in Bezug auf ihr Gerichtszeugnis, strafrechtlichen Schutz und Grundeigentum. Besonderes Recht für die Kontrolle der indischen Arbeitskräfte.

23. Victoria. C. l. vorherrschend. Ein besonderes Recht bezüglich der chinesischen Arbeitskraft.

24. Barbados und den Leeward Inseln vorherrschend C. l.

25. Pacific. C. l. für alle Nichteingeborenen. Durch die Pacific-Order von 1877 eingeführt. Besonderer Schutz der Eingeborenen.

26. Falklands-Inseln. Das C. l. eingeführt. Seit 1892 selbständige Legislation für die Kolonie.

Rechtsgebiete, in denen das C. l. nicht herrscht, sind vorwiegend ausser den genannten Geltungsbereichen des französischen Rechts Quebec und St. Lucia noch folgende Kolonien:

1. Cyprus, mohammedanisches Recht, insbesondere ein Civilcode von 1869. Ueber die Nichtmohammedaner herrscht englisches C. l. und zwar solches, wie es am 21. Dezember 1878 bestanden hat, ausgenommen der Fall, wo sich die Parteien freiwillig dem mohammedanischen Rechte unterwerfen. Mohammedanisches Grundeigentumsrecht herrscht aber auf jeden Fall über alle Ansiedler der Insel.

2. Ceylon. Hier herrscht das holländisch-römische Recht über die Nichteingeborenen. Ueber die Eingeborenen herrscht britisches Verordnungsrecht und über die eingeborenen Mohammedaner ein Code von 1806.

3. Brit. Guyana. Vorherrschend holländisch-römisches Recht. Englisches Handelsrecht ist durch Verordnung eingeführt.

4. Capland und Natal. Vorherrschend römisch-holländisches Recht. Eingeführt in Natal durch Verordnung von 1845. Für die Eingeborenen existiert daselbst ein besonderer Native Code.

V. Kapitel.

Die Staatsbevölkerung[1]).

§ 40. Die juristische Natur der Staatsangehörigkeit.

Das dem modernen kontinentalen Staatsrechte geläufige Rechtsverhältnis, in

8) Literatur: Cutler, Law of Naturalisation, London 1871. Cockburn, Nationality, London 1869. Hall, Foreign Jurisdiction, a. a. O. Report of the Royal Commissioners for inquire in to the Law of Naturalisation and Allegiance Commons Papers 1869, vol. 25 p. 607 ff. Forsyth, a. a. O. ch. IX. Ferner folgende Aufsätze in der Law Quarterly Review: The Naturalisation Act 1870 (S. 7) L. Q. R. 1891. The Nationality of Children of natural Br. Subjects after Naturalisation L. Q. R. 1890 und Juli 1896. Alien Legislation and Prerogative of the Crown L. Q. R. April 1897. Trading with the Enemy L. Q. R. Oktober 1900. Citizenship and Allegiance L. Q. R. Januar 1902. Anson II, p. 69 ff. Report of the Interdepartmental Comittee app. by the Secretary of State for the Home Department to consider the Doubts etc. in connexion with the interpretation and administration of Acts relating to Naturalisation 1901. C. P. 1901 Nr. [723]. Aus deutscher Literatur vor allem: von Martitz in Hirth's Annalen 1875, S. 1127 ff.

welchem sich der Untertan zum Staate befindet, sucht das englische Recht seit jeher § 40. als Rechtsverhältnis des Untertanen zum Könige aufzufassen. Dieses Rechtsverhältnis zwischen König und Untertanen, die englische Staatsangehörigkeit, ist ein höchst persönliches (s. oben), und zwar noch heute im Prinzipe ein Lehenrechtsverhältnis. Der Untertan ist dem König zur Treue verpflichtet; der Untertaneneid ein oath of allegiance. Wo bleibt aber dabei die territoriale Grundlage, die ausser dem Treuverhältnis zu jedem Lehensverhältnisse gehört? Sie ist gegeben durch den Besitz, wo die Möglichkeit des Besitzes von englischem Grund und Boden nach Auffassung des Common law bis 1844 nur dem Engländer von Geburt zukam.

So spricht schon Twyssden in seinem Buch „Consideration on the Government of England 1649" zur Begründung der Tatsache, dass die Staatsangehörigkeit im englischen Recht ein Lehensverhältnis sei, folgenden Satz aus (Camden Society Old Series Nr. 45 p. 21): „Alles Land kann nur mittelbar oder unmittelbar unter dem Könige besessen werden. Nicht etwa so, dass die Könige jemals in irgend einer Zeit das Königreich wirklich besessen und darüber verfügt hätten, wie es ihnen beliebte, aber jeder Untertan leistet freiwillig Gehorsam und Anerkennung seiner Untertanenpflicht demjenigen, von dem er Schutz erhält". Und in genau derselben Weise begründet Blackstone das Rechtsverhältnis zwischen König und Untertanen. Er zeigt zuvor, worin das Lehensverhältnis besteht, sagt sodann, dass das Lehensband begründet werde durch das homagium und durch Grund und Boden (Land), den man infolge jenes Eides erhielte und fährt dann fort (I p. 367): „Aber in England ist es festgestelltes Prinzip, dass alles Land im Reiche vom Könige als dem Souverän und Oberlehensherrn (Lord paramount) inne gehabt wird und dass nur der Fidelitätseid einem untergeordneten Lehensherrn (inferior Lord) geleistet werden könnte, der allegiance-Eid notwendig auf die Person des Königs allein beschränkt wird." (1 Comm. p. 372 ebenso Spelman in seinem Glossarium tit. Ligeantia p. 368.) An anderer Stelle zeigt er wieder, wie aus diesem höchst persönlichen Lehensbande zwischen Untertan und König notwendig der Satz folge, dass kein Fremder liegendes Gut in England erwerben dürfte, denn — so setzt er fort —, könnte ein Fremder liegendes Gut dauernd erwerben, dann müsste er dem Könige Untertanenschaft schulden, ebenso dauernd wie sein Eigentum, was vielleicht im Widerspruch stünde mit der Untertanenschaft, die er seinem ursprünglichen Herrscher schulde („If an alien could acquire a permanent property in lands he must owe an allegiance, equally permanent with that property to the king of England, which would probably be inconsistent with that which he owes to his own natural liege lord") (a. a. O. I. p. 3).

Heute steht es für uns fest, vom Standpunkte gereifter rechts-historischer Betrachtung, dass es vollkommen falsch ist das hier ausgesprochene Territorial-Prinzip auf das Lehensverhältnis zurückzuführen und v. Martitz (a. a. O.) hat gewiss recht, wenn er dies Territorialprinzip als vorfeudal bezeichnet. Dennoch hat sich trotz der falschen rechtshistorischen Basis bei der Konstruktion des englischen Untertanengedankens die lehensrechtliche Auffassung durchgesetzt. Ebenso ging es mit anderen Grundsätzen des englischen Rechts. So wurde z. B. der Satz des englischen Grundeigentumsrechts, dass das Grundeigentum sich nur in absteigender, nie in aufsteigender Linie forterbe, ebenfalls mit einer falschen rechtshistorischen Basis versehen, nämlich aus einer falschen lehensrechtlichen Grundlage abgeleitet (P. und M. II. p. 284 ff.). Rechtshistorische Irrtümer, wie sie namentlich durch das Glossarium von Spelman zu Blackstone's Zeiten Verbreitung fanden, sind trotzdem heute von grosser Bedeutung, weil sie seit

§ 40. jeher der Konstruktion der Rechtsverhältnisse zu Grunde gelegt worden sind.

So kommt es denn auch, dass selbst die modernen englischen Juristen (Cockburn a. a. O. p. 151) die englische Staatsangehörigkeit als Lehensverhältnis auffassen. So sagt denn auch das oben erwähnte parlamentarische Blaubuch des Jahres 1869 (Rep. a. a. O. App. c. 5 p. 627), dass das englische Recht der Staatsangehörigkeit gegründet sei auf das Prinzip des Lehensbandes und der Lehenstreue („by english Common law founded on the principle of feudal ligeance and homage").

Die Folgen dieser Auffassung sind jener oben erwähnte Rechtssatz, dass der englische Untertan niemals für sich, sondern immer nur für die Krone fremdes Territorium erwerben dürfe, ferner die Rechtsanschauung, die namentlich in den australischen Kolonien seit den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts praktiziert wurde, wonach das unokkupierte Kolonialgebiet durch freie Verfügung königlicher Prärogative d. h. der Krone als dem Oberlehensherrn verteilt werden kann. Vor allem aber äussert sich jene Auffassung in dem Grundsatz der Territorialität, welcher, wie das Blaubuch von 1869 ausführt, das Rechtsinstitut der englischen Staatsangehörigkeit beherrscht.

Während die übrigen kontinentalen Rechtssysteme allmählich zu dem Prinzipe der Nationalität und Abstammung bei Begründung der Staatsangehörigkeit vorgedrungen waren, stand England noch im Jahre 1869 infolge seiner feudalrechtlichen Grundlage auf dem Standpunkt der Territorialität, d. h. jeder Mensch, mag er auch von Eltern abstammen, die gar nicht Engländer sind, erwirbt durch seine Geburt auf englischem Boden die englische Staatsangehörigkeit. Dieser Grundsatz ist noch heute geltender unangetasteter Common law-Satz, aber die lehensrechtliche Auffassung erlitt infolge des Prinzips der Freizügigkeit, im übrigen seit 1870 durch die Naturalisationsakte (33 and 34 Vict. c. 14) nach drei Richtungen hin Modifikationen:

1. Wurde jenes Prinzip der Territorialität durchbrochen, indem nicht nur wie früher die Geburt auf englischem Boden, sondern andere Begründungsmöglichkeiten der Staatsangehörigkeit anerkannt wurden.

2. wurden dem Prinzip der Freizügigkeit zu Liebe die Unterschiede zwischen Fremden und Staatsbürgern, namentlich auf vermögensrechtlichem Gebiete beinahe ganz beseitigt.

3. wurde der Grundsatz „nemo patriam exuere potest", der Satz des sog. Caracter indelebilis der britischen Staatsangehörigkeit aufgegeben.

Wir werden diese Modifikationen, die durch Gesetz am Common law angebracht worden sind, noch weiter unten näher festzustellen haben, müssen aber jetzt schon betonen, dass das feudalrechtliche Prinzip nach wie vor gilt. Die britische Staatsangehörigkeit ist demnach nach wie vor im Prinzipe ein Lehensverhältnis, dessen persönliche Grundlage geschaffen wird durch den bei ihrer Neubegründung immer notwendigen Untertaneneid (oath of allegiance) und durch eine dingliche Grundlage, den Besitz oder die Möglichkeit des Besitzes in England (Renton vol. 9 p. 58). Dieses lehensrechtliche Prinzip der Staatsangehörigkeit können wir an vier Grundsätzen ungeschwächt fortwirken sehen.

1. Die englische Staatsangehörigkeit wird vornehmlich durch Geburt in England erworben. Der so geborene wird Natural born subject und geniesst als solcher vor Personen, die auf anderem Wege zur Staatsbürgerschaft gelangen, das Vorrecht, dass er seinen Status des „Natural born" auf seine Kinder und Enkel selbst im Auslande transmittieren kann. Ein bloss naturalisierter geniesst diesen Vorzug nicht; daher

werden auch Kinder eines naturalisierten Engländers, die nach der Naturalisation im Auslande geboren werden, als Fremde behandelt, denn der Naturalisierte transmittiert im Auslande seinen Status nicht. Daher auch die Eigentümlichkeit, dass ein im britischen, aber vom Feind besetzten Territorium geborener durch die Geburt nicht Engländer wird (Rep. 1869 a. a. O. App. p. 10), dass hingegen ein Kind des englischen Gesandten Engländer wird, weil das Haus des Gesandten englisches Territorium ist. Das Gleiche gilt für ein auf englischem Schiffe geborenes Kind. Solche Kinder sind nicht etwa bloss wie Natural born anzusehen, sondern sie sind Natural born, ein Unterschied, der insbesondere dann wichtig werden kann, wenn es sich um ihre Kinder und Enkel handelt, die im Auslande geboren werden, denn ihre Enkel sind selbst dann noch Engländer; wären sie aber nur wie Natural born anzusehen, dann würden höchstens ihre im Ausland geborenen Kinder nach der Naturalisationsakt von 1870 noch Engländer sein. —

2. Der persönliche Lehensverband, der hinter jeder Staatsangehörigkeit steckt, bricht den Grundsatz der Abstammung: d. h. mag ein Kind von Personen abstammen, die durch Naturalisation Engländer geworden sind, so erlangt es, selbst wenn es minderjährig ist, nicht immer die Staatsangehörigkeit der Eltern, sondern nur ausnahmsweise, wie wir gleich sehen werden. Kurz, das englische Recht steht auf dem Standpunkt, dass das Kind sich das Lehensband, d. h. die Staatsangehörigkeit selbst erwerben muss. So kommt es denn auch, dass ein minderjähriges Kind, von englisch naturalisierten Staatsangehörigen im Auslande erzeugt, nur dann die englische Staatsangehörigkeit erwirbt, wenn es in England mit den Eltern ansässig geworden ist (s. 5 der cit. Akte von 1870 und Naturalisationsakte von 1895, d. i. 58 und 59 Vict. c. 43). Und nur so erklärt es sich, dass minderjährige Kinder von ehemals britischen Eltern, welche britische Staatsangehörigkeit verloren haben und dann um dieselbe wieder ansuchen, nicht Briten werden, wenn sie im Auslande zu der Zeit geboren worden sind, da die Eltern nur Ausländer waren (Renton. vol. 2 p. 260). So hat der Grundsatz der Abstammung gegenüber dem Grundsatz der notwendigen Persönlichkeit des Lehensbands, der Staatsangehörigkeit, keine Geltung und bricht nur dort durch, wo das Gesetz ausdrücklich die Ausnahme schafft (Rep. 1869 a. a. O. App. p. 9). Diesem Grundsatz der notwendigen Persönlichkeit des Lehensbandes, als welche sich die Staatsangehörigkeit darstellt, ist es auch zuzuschreiben, dass bis zu der Naturalisationsakt von 1870 im Prinzip eine Britin trotz der Heirat mit einem Ausländer für das britische Recht ihre Staatsangehörigkeit behielt, und eine Ausländerin ihre Staatsangehörigkeit durch Verheiratung mit einem Briten nicht verlor (Cockburn a. a. O. 10/12). Daher auch die merkwürdige Bestimmung mancher Kolonialgesetze (z. B. das von Bermudas 1857 Rep. 1901 p. 26), die aus der Zeit vor 1870 stammen, dass die Kinder einer kolonialen Britin selbst kolonialangehörige Briten sein sollen, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Vaters.

3. Der Grundsatz der Persönlichkeit des Lehensbandes bewirkt, dass der König seine Prärogative als pater patriae, d. h. als Obervormund über Unmündige und Minderjährige, nur dann ausüben kann, wenn sie Natural born subjects sind, nicht aber, wenn sie bloss durch Vermittlung ihrer naturalisierten Eltern Engländer geworden sind (Brown v. Collins 25 Ch. D. p. 56).

4. Der Grundsatz, dass nur das Gebiet für die Staatsangehörigkeit entscheidend sei, gilt heute wie zuvor im Prinzip und kommt daher subsidiär überall zur Geltung, wo die Gesetze, nämlich: 4 Geo. II, c. 21, s. 1, 13 Geo III, c. 21, s. 1 und die Naturalisationsakte von 1870 nicht eine Ausnahme geschaffen haben

§ 40 (Renton 9 p. 58). So haben denn die beiden erstgenannten Gesetze Georg II. und Georg III. die Möglichkeit englischer Staatsangehörigkeit über den Fall der Geburt auf englischem Territorium hinaus erweitert, indem auch die im Auslande geborenen Kinder und Enkel von Natural born subjects als Engländer anzusehen sind. Doch ist dieser Grundsatz soweit auszudehnen, dass auch deren Nachkommen, wenn im Auslande geboren, schon Engländer sind. Andererseits verlieren Kinder und Enkel, die das Recht der englischen Staatsbürgerschaft erworben, also das persönliche Lebensband begründet haben, nicht das letztere, wenngleich ihre Vorfahren, durch die sie zum Staatsbürgerrechte gekommen sind, die englische Staatsangehörigkeit aufgegeben haben.

Aus der prinzipiellen Anwendung des obigen Grundsatzes folgt ferner, dass eine britische Mutter ihr im Auslande gezeugtes uneheliches Kind nicht zum Engländer macht. Dies ist der „filius nullius“ des englischen Rechts, oder wie die englische Rechtsparoemie sagt „British Nationality is not inherited through women“ (Dicey, conflict of laws 1896 p. 180 und Renton, vol. I p. 216). Im Inlande geboren wird das uneheliche Kind schon durch seine Geburt auf englischem Territorium, nicht aber durch seine Abstammung, Engländer.

Aus demselben Prinzip folgt schliesslich, dass eine geschiedene Ehefrau schon durch die Scheidung wieder Britin wird, wenn sie es vor der Heirat war, weil nur die verheiratete Ehefrau nach der Naturalisationsakte von 1870 die Staatsangehörigkeit des Mannes teilt (s. 10, 1 l. c.), im übrigen aber, wo diese Ausnahme aufhört, der Grundsatz des Territorialprinzips wieder eingreift (Hall, a. a. O. p. 51. S. Renton, a. a. O. 2. p. 260; A. A. Dicey, a. a. O. p. 190; zweifelnd Report 1901 p. 15).

§ 41. Der Erwerb der britischen Staatsangehörigkeit.

Dieselbe kann durch folgende Momente begründet werden: Geburt auf britischem Territorium, Abstammung, Heirat, Naturalisation, Wiederaufnahme (Readmission).

I. Durch Geburt auf britischem Boden. Alle Personen, welche innerhalb der britischen Herrschaft oder an Bord eines britischen Schiffs geboren werden, mögen sie von Eltern welcher Nation auch immer abstammen, werden schon durch jene Tatsache allein britische Staatsangehörige. Es ist also gleichgültig, ob die Geburt eine eheliche oder aussereheliche war. Alle so geborenen Briten heissen Natural born subjects.

II. Durch Abstammung. Diese bewirkt nur in beschränktem Masse die Staatsangehörigkeit. Vor allem bewirkt sie solche nur bei dem sog. Natural born subject. Jeder derselben kann seinen ehelichen Kindern (4 Geo. II c. 21 s. 1 und s. 2) und Enkeln (13 Geo. III. c. 21 s. 1), selbst wenn sie im Auslande geboren sind, die englische Staatsangehörigkeit übertragen. Ein bloss naturalisierter Brite kann seine Staatsbürgerschaft nur auf seine minderjährigen Kinder übertragen und auch dies nur dann, wenn sie zur Zeit der Naturalisation ihrer Eltern (resp. Vaters oder verwittweten Mutter) mit diesen den Wohnsitz auf britischem Boden nehmen (s. 10, 5 der Akte von 1870). Durch ein neues Gesetz von 1895 (58 and 59 Vict. c. 43) ist die Möglichkeit der Uebertragung der Staatsangehörigkeit von naturalisierten Eltern auf ihre minderjährigen Kinder auch dann gegeben, wenn zwar diese Kinder nicht in England ihren Wohnsitz nehmen, sondern im Ausland, wenn aber der naturalisierte Vater daselbst im Dienste der Krone sich aufhält („or with such father, while in the service of the Crown out of the united kingdom“).

Trifft keine dieser beiden Ausnahmen zu, d. h. wird das minderjährige Kind eines naturalisierten Vaters nicht in England ansässig oder ist im letztern Fall sein natu-

ralisierter Vater nicht im Dienste der Krone im Auslande tätig, dann wird trotz der väterlichen Naturalisation das minderjährige Kind nicht Brite. So wird denn auch einem naturalisierten Engländer im Auslande nach der Naturalisation geborenes Kind nicht Engländer (Renton II p. 259, Hall p. 27 L.Q.R. vol. 12 (1896) p. 279 ff.).

Nach englische Common law gibt es kein legitimatio per subsequens matrimonium und auch keine Adoption. Daher wäre die Staatsbürgerschaft auf diesem Wege ausgeschlossen. Aber auch eine nach ausländischem Recht zulässige Legitimation, die etwa von einem Engländer im Auslande vorgenommen wäre, hat für den englischen Herrschaftsbereich nicht diesen Effekt (Renton II. p. 260).

III. Durch Heirat. Dieser Grundsatz ist verhältnismässig spät zur Geltung gekommen. Zwar hat schon das Gesetz vom Jahre 1844 (7 und 8 Vict. c. 55) bestimmt, dass die Frau eines Natural born subjects durch Heirat Britin wird. Die Akte von 1870 (33 und 34 Vict. c. 43) hat dies auch auf den Fall ausgedehnt, dass ein naturalisierter Brite eine Fremde heiratet (s. 10, Ziff. 1). Wird die Ehe aus irgend einem Grunde als nichtig erklärt, so verliert auch die Frau, die durch die Putativehe erworbene britische Staatsangehörigkeit. Doch muss die Nichtigkeit der Ehe zuvor durch Richterspruch festgestellt sein.

IV. Durch Naturalisation. Bis zum Jahre 1844 konnte eine Naturalisation nur auf dem Wege der Privat Bill-Gesetzgebung erfolgen. Die Missstände, die damit verbunden waren, insbesondere aber die grosse Kostspieligkeit des Verfahrens, führten dahin, eine Naturalisation durch blossen administrativen Verwaltungsakt einzuführen. Ohne dass demnach die Möglichkeit einer Naturalisation durch Gesetz (Private Act) heute ausgeschlossen wäre, ist der gewöhnliche Gang der, dass der Staatssekretär des Innern (Home secretary) das Naturalisations-Zertifikat erteilt (s. 7 33 and 34 Vict. c. 43). Darnach kann jeder Fremde, der seinen Aufenthalt 5 Jahre in dem Vereinigten Königreiche genommen hat oder im Dienste der Krone die gleiche Zeit hindurch gestanden hat und die Absicht bekundet, dauernd im United kingdom zu wohnen oder dauernd der Krone zu dienen, um Naturalisation ansuchen. Der Staatssekretär hat freies Ermessen bei Erteilung der Naturalisation. Ein Recht auf dieselbe erwirbt der Fremde durch einen 5jährigen Aufenthalt nicht. Die Wirkung der Naturalisation ist die vollkommene Gleichstellung mit dem Natural born subject bis auf zwei Punkte.

1. kann der Naturalisierte nicht seinen Status auf die im Auslande geborenen ehelichen Kinder und Enkel, wie der Natural born, transmittieren.

2. nach s. 7 der Naturalisations-Akte von 1870 (33 u. 34 Vict. c. 43) zessiert die brit. Staatsangehörigkeit eines Naturalisierten in dem Augenblick, wo er den Boden seines Heimatstaates betritt, sofern er die Angehörigkeit zu dem letzteren sich noch erhalten hat (Hall p. 26 Anm.). Der Natural born trägt aber seine britische Staatsangehörigkeit immer mit sich als sein birth-right. Vor der Akt von 1870 war die Rechtsstellung des Naturalisierten noch ausserdem gegenüber der des Natural born die schlechtere, nämlich insofern als nach der Act of Settlement (13 and 14 Will. III. c. 2) die Naturalisierten niemals Mitglieder des Privy Council oder eines der beiden Parlamentshäuser werden durften. Doch ist diese Bestimmung, trotzdem sie noch auf dem Statutenbuche steht, gegenwärtig durch die Naturalisationsakte von 1870 als aufgehoben zu betrachten (Report 1901 a. a. O. p. 10).

Der Naturalisierte muss den Untertaneneid leisten (s. 9 der Nat. Act von 1870). Der Staatssekretär hat nun zur Entgegennahme des Eides ermächtigt: in England und Irland jeden Friedensrichter oder jeden nach der oath Act (52 Vict. c. 10) zur Entgegennahme von Eiden vom Kanzler ermächtigten Kommissär (Commissioner for oath); in Schottland den Friedensrichter, den Sheriff oder seinen Stellvertreter; in den übrigen

§ 41. Besitzungen britischer Herrschaft jeden Friedensrichter oder ermächtigten Commissioner for oath (Nat. Act von 1870 s. 6, 2).

In früherer Zeit war es üblich, dass der König kraft seiner Prärogative die englische Staatsbürgerschaft erteilte, ohne die sog. politischen Rechte. Es erfolgte dies mittels Letters of denization (s. darüber Anson a. a. O.). Diese Form der beschränkten Staatsbürgerschaft ist gegenwärtig beinahe obsolet. Sie wird in neuerer Zeit nur hie und da verwendet, um von der Vorbedingung der Naturalisation, nämlich dem fünfjährigen Aufenthalt im Königreich in den Fällen, wo der rigor iuris gemildert zu werden verdient, zu befreien. Die Denization hat nämlich den Vorteil, dass man die britische Staatsangehörigkeit erwerben kann, ohne überhaupt jemals britischen Boden betreten zu haben. So wurden denn neuestens letters of denization mitunter Ausländern verliehen, um ihnen die Möglichkeit der britischen Staatsangehörigkeit und dadurch der Ausübung britischer Konsular-Jurisdiktion, namentlich im Orient zu gewähren. Wir sehen, wie hier ein mittelalterlicher Ueberrest des Rechts durch den praktischen Sinn der Engländer mit neuem Leben erfüllt wird (s. darüber Hall, p. 32 ff.).

V. Durch Wiederaufnahme in den Staatsverband (readmission). Ein Brite, der sich seiner Staatsangehörigkeit entkleidet hat, kann nach Sektion 8 der Naturalisationsakte von 1870 um seine brit. Staatsangehörigkeit wieder ansuchen und dieselbe, wie jeder Fremde, wieder erlangen. Durch diesen Vorgang erleidet er aber mitunter eine capitis deminutio. Dies namentlich dann, wenn er als Natural born subject sich seiner britischen Staatsangehörigkeit entkleidet hat, denn durch die Readmission wird er dann nicht wieder Natural born, sondern steht an Rechten nur einem Naturalisierten gleich. Praktisch wichtig wird dies insbesondere bei Britinnen, welche Ausländer heiraten. Diese müssen, wenn sie wieder Britinnen werden wollen, um Wiederaufnahme ansuchen.

Minderjährige Kinder, die mit dem Vater schon Briten waren und mit dem wiederaufgenommenen Vater in England ansässig werden, werden ebenfalls wieder Briten (s. 10, 4 der Naturalisations-Akte von 1870). Eine Spezialität des englischen Rechts ist hier wieder durch das Vorherrschen des Territorialprinzips gegeben. Kinder nämlich, welche während der ausländischen Staatsbürgerschaft des Vaters geboren werden, können durch die Wiederaufnahme des Vaters nicht Briten werden, wenn sie nicht zugleich in England ansässig geworden sind. Sie müssen, solange sie minderjährig sind, Ausländer bleiben. Erst mit erlangter Volljährigkeit können sie selbst naturalisiert werden. Das gleiche gilt von dem im Auslande geborenen Kind einer durch Heirat Ausländerin gewordenen Britin.

§ 42. Der Verlust der britischen Staatsangehörigkeit.

Derselbe vollzieht sich auf dreifachem Wege: 1) durch Naturalisation in einem fremden Staate, 2) durch Alienisation (Declaration of alienage) und 3) durch Heirat.

I. Durch Naturalisation oder Aufnahme in einen fremden Staatsverband. (Expatriation nach s. 6 der Act. von 1870).

Jeder Brite, der eine ausländische Staatsangehörigkeit freiwillig erwirbt, verliert die britische infolge dessen ipso jure. Man nennt dies Expatriation. Das Gesetz verlangt ausdrücklich die freiwillige Anstrebung und Erwerbung ausländischer Staatsangehörigkeit (voluntarily become naturalized). In der Praxis gibt diese Gesetzesbestimmung Anlass zu Zweifeln. Was ist freiwilliger Erwerb? Manche Staaten schreiben

nämlich für den Erwerb der Staatsangehörigkeit eine Vorbedingung und Qualifikation vor, die unabhängig vom Willen des Betreffenden (vermöge sog. Operation of law) eintritt. So, wo z. B. ein Staat schon durch dauernden Wohnsitz während einer gewissen Zeit die Staatsangehörigkeit erwerben lässt. So beglückte z. B. nach einem Dekret von 1865 Venezuela jeden ankommenden Fremden ipso jure mit der Staatsangehörigkeit. Verliert ein Brite durch diese nichts weniger als freiwillig erworbene Staatsangehörigkeit seine britische? Wie diese Zweifel zu lösen sind, hat das Gesetz nicht entschieden. Die Praxis (Report. 1901, p. 15 und Hall p. 46) unterscheidet, ob der betreffende Erwerber ausländischer Staatsbürgerschaft die Vorbedingungen des Erwerbs derselben kannte oder nicht. In letzterem Falle behält er trotzdem die englische Staatsangehörigkeit, in ersterem wird sein freier Wille subintelligiert.

II. Durch Alienisation (Declaration of Alienage.) Jeder Brite, wenn Natural born, kann nach s. 4 der zit. Akte von 1870 sich seiner britischen Staatsangehörigkeit entkleiden. Dieser Grundsatz ist nun durch die Akte von 1870 eingeführt worden. Früher galt der gegenteilige nach Common law („Nemo patriam suam exuere potest"). Zu dieser Entkleidung der britischen Staatsangehörigkeit wird aber verlangt, dass man volljährig, im Vollbesitz seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit sei und eine ausdrückliche Erklärung (Declaration of alienage) abgebe. Diese Deklaration wird zufolge s. 3 der Akte von 1870 und der vom Home Office edierten Regulative von 1878 im „einheitlichen Königreich" vor einem Friedensrichter, in den übrigen Besitzungen britischer Herrschaft auch vor einem anderen Richter oder einem Eidkommissär, im Auslande vor dem Konsul abzugeben sein.

Ein naturalisierter Engländer kann (s. 3 l. c.) nur dann sich der britischen Staatsangehörigkeit entledigen, wenn ein diese Möglichkeit regelnder Vertrag mit einer auswärtigen Macht vorliegt, der auch Ausländern die Möglichkeit gibt, sich der britischen Staatsangehörigkeit zuliebe ihrer heimischen zu entkleiden, und wenn der König mittelst Order in Council dies bekannt gibt. Wir sehen, die Alienisation steht dem naturalisierten Engländer nur in beschränkterem Masse zu als dem Natural born. Doch wird die Staatspraxis diese Unterschiede wohl ausgeglichen haben.

IV. Durch Heirat. Eine Britin verliert (gemäss s. 10, 1 der Akte von 1870) durch Heirat mit einem Ausländer die britische Staatsangehörigkeit. Der Gesetzestext geht eigentlich noch weiter. Nicht bloss negativ der Verlust der eigenen, sondern auch positiv der Erwerb der ausländischen Staatbürgerschaft wird vom britischen Gesetzgeber angestrebt. Das geht wohl über dessen Kompetenz und führt zu Inkonvenienzen. Das Gesetz sagt: Die Frau erwirbt die Staatsangehörigkeit des Mannes. Wie, wenn der von der Britin geheiratete Mann keine Staatsangehörigkeit hat? Die Praxis entscheidet dies dahin, dass die Britin, als Gattin eines Staatsangehörigkeitslosen, ihre britische Staatsangehörigkeit behielte, da das Gesetz offenbar nur jenen Fall vorsähe, um der Britin die Möglichkeit eines „neuen Nationalcharakters" zu geben. Die ratio jener Gesetzesbestimmung wäre nur die Möglichkeit, doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden. Diese ratio träfe hier (so sagen die englischen Juristen), wo der Ehemann der Britin staatsangehörigkeitslos sei, nicht zu. Natürlich verliert sie auch die britische Staatsangehörigkeit selbst in dem Fall, wenn der Ehemann unmittelbar nach der Heirat seine Staatsangehörigkeit verliert (Hall p. 50 f.).

Die Witwe behält die Staatsangehörigkeit des Mannes, also die Britin, die einen Ausländer geheiratet hat, die ausländische. Betreffs der geschiedenen Frau wird mitunter, allerdings mit Unrecht, wie wir oben gehört haben, analog entschieden.

Die Abstammung bewirkt prinzipiell keinen Verlust der einmal erworbenen eng-

§ 42. lischen Staatsangehörigkeit. Die von einem Natural born abstammenden Kinder verlieren die britische Staatsangehörigkeit, selbst wenn sie im Auslande geboren sind, nur dann infolge der Alienisation ihres Vaters, wenn sie 1) minderjährig, 2) während ihrer Minderjährigkeit nach der Alienisation des Elternteils im Auslande ansässig geworden sind (s. 10, 3 Naturalisationsakte von 1870) und 3) wenn das ausländische Recht auch anerkennt, dass die von ihm dem Elternteil gewährte Naturalisation sich auch auf das minderjährige Kind erstreckt. Durch die blosse Tatsache der Abstammung allein wird also, im Gegensatz zum kontinentalen Staatsrecht, das minderjährige Kind eines alienisierten Briten noch nicht von der britischen Staatsangehörigkeit befreit.

§ 43. Doppelte Staatsangehörigkeit.

Das englische Recht steht seit 1870 auf dem Standpnnkt, dass es im Prinzip die Möglichkeit einer doppelten Staatsangehörigkeit negiert. Zu dem Zweck hat auch die Naturalisationsakte von 1870 die Bestimmung getroffen, dass der Erwerb einer ausländischen Staatsbürgerschaft durch einen Briten diesen der britischen Staatsangehörigkeit verlustig macht. Doch ist dieser prinzipielle Standpunkt in der Praxis wie folgt durchbrochen.

1) Ein Brite kann die ausländische Staatsangehörigkeit ohne Verlust der eigenen heimischen erwerben, wenn diese ausländische Staatsangehörigkeit ohne seinen Willen kraft blosser „operation of law“ erworben ist, d. h., wenn der Brite nichts dagegen tun konnte und auch nicht die Möglichkeit dieses ipso jure-Erwerbs voraussah.

2) Nach s. 7 und 8 der oben zit. Akte von 1870 kann ein Ausländer ohne Verlust der ursprünglichen Staatsangehörigkeit die britische durch Naturalisation erwerben und umgekehrt ein Brite, der eine ausländische erworben hat, kann die britische wieder gewinnen, ohne seine ausländische zu verlieren (sog. readmission). Um die Möglichkeiten von Konflikten, die aus diesem Anlasse entstehen könnten, zu vermeiden, sieht die Naturalisationsakte vor, dass eine durch Naturalisation oder Wiederaufnahme erworbene, britische Staatsangehörigkeit nicht dazu führen könne, einen britisch Naturalisierten dem Lande gegenüber, wo er auch Staatsbürger ist, zu schützen. Um dies zu vermeiden, bestimmt sie, dass er dann, wenn er den Boden dieses ausländischen Staats betritt, jeglicher Wirkung britischer Staatsangehörigkeit, so lang er sich auf dem Territorium jenes Staates befindet, entkleidet wird. Er unterliegt dann in allen Punkten der Jurisdiktion dieses Staates („With this qualification that he shall not, when within the limits of the foreign state in which he was a subject previously to obtaining his certificate of naturalisation, be deemed to be a british subject“, s. 7, 3 und ähnlich s. 8, 2)[1]).

Eine besondere Möglichkeit doppelter Staatsangehörigkeit bestand in der Uebergangszeit nach der Akt von 1870. Es konnte nämlich eine Britin, welche vor der Naturalisationsakte von 1870 die ausländische Staatsangehörigkeit erworben hatte, bis 1872 erklären, dass sie im britischen Staatsverband bleiben wolle. Sie musste nur eine dahin gehende Erklärung abgeben, welche man, im Gegensatz zur Alienisationserklärung (declaratien of alienage) „declaration of british nationality“ nannte (s. 6, 1 der zit. Acte von 1870). Diese Möglichkeit wird nun nicht wieder vorkommen.

---

1) Ueber den Uebelstand dieser Bestimmung, der dazu führt, die Rechtsgleichheit der Staatsbürger zu Gunsten der Naturalisierten zu durchbrechen, s. Martitz a. a. O. S. 810 und Law Quarterly Review vol. 6 (1890) p. 379 und vol. 7 (1891) p. 80 ff.

Reichs- und Kolonialstaatsangehörigkeit[1]). § 44.

I. Es gibt keine einheitliche britische Reichsangehörigkeit in dem Sinne, dass auch die Kolonialstaatsangehörigen in allen Teilen Grossbritanniens, in allen Kolonien und in Irland unter allen Umständen als Briten betrachtet und geschützt werden. Der Kolonialstaatsangehörige, der gemäss den in jeder Kolonie herrschenden verschiedenen Grundsätzen die Staatsangehörigkeit erworben hat, ist nämlich bloss in der Kolonie, deren Staatsangehörigkeit er erworben hat, die Rechte der Briten auszuüben befugt. S. 16 der Akte von 1870 anerkennt sogar die Staatsangehörigkeitsgesetze für die Kolonien ausdrücklich: „For imparting to any person the privileges or any of the privileges of naturalisation to be enjoied by such person within the limits of such possesion, shall within such limits have the authority of law.“ ....

Will also jemand die wirklich britische Reichsangehörigkeit erwerben, dann muss er sich im „vereinheitlichten Königreiche“ naturalisieren lassen oder dort geboren sein. Auch die indische Staatsangehörigkeit, die durch eine indische Akte festgestellt ist, gilt nur innerhalb des Bereichs von Indien. Die praktischen Inkonvenienzen, die jetzt mit dem Plan des Imperialismus auch grösser werden, bestehen darin, dass ein britischer Kolonist, der die Kolonialstaatsangehörigkeit erworben hat, nur innerhalb seiner Kolonie als Brite gewertet wird, nicht aber ausserhalb derselben, nicht in anderen britischen Kolonien und nicht im Ausland. Als landesfremder, wenngleich britischer Kolonist, kann er beispielsweise nicht einmal die englischen Konsulargerichte anrufen (Report. 1901, p. 5 f.) und geniesst nicht die Erleichterungen der Foreign Marriage Act, welche die britischen Ehen, die im Auslande vorgenommen werden, regelt. Selbst die Frage, ob dem britischen Kolonisten als Ausländer der völkerrechtliche Schutz durch das Mutterland gewährt werden kann, ist bestritten. Doch scheint die Praxis in neuerer Zeit hier mehr auf dem Standpunkte zu stehen, dass der britische Kolonist und Ausländer wie der wirkliche Reichsangehörige geschützt wird (Hall, p. 33).

Freilich hindert das oben Angeführte die ausländischen Gerichte nicht, die Möglichkeit einer blossen englischen Kolonialstaatsangehörigkeit zu negieren (s. Urteil des französischen Kassationshofs 14. Febr. 1890, zit. bei Hall, p. 29 Anm.) und an der Verpflichtung des Mutterlandes zum Schutz festzuhalten.

Wir haben demnach zweierlei Arten von Staatsangehörigkeit im britischen Weltreich zu unterscheiden.

1) Die wirkliche britische Reichsangehörigkeit. Diese wirkt im In- und Auslande und allen Kolonien.

2) Die britische Kolonialstaatsangehörigkeit. Diese wirkt — bis auf den sogen. völkerrechtlichen Schutz — nur innerhalb der Kolonien.

Die Reformpläne gehen nun dahin, eine einheitliche Reichsangehörigkeit dadurch zu schaffen, dass die Möglichkeit der Verleihung einer solchen den Kolonialgouverneuren übertragen wird, vorausgesetzt, dass die Kolonialgesetzgebung ungefähr dieselben Bedingungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit vorschreibt, wie die englische Naturalisationsakte von 1870 (Report 1901, a. a. O. p. 12).

II. Die Bestimmungen des britischen Kolonialstaatsrechts über Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft in den Kolonien lassen sich in folgende Gruppen zerlegen. In einigen Kolonien wird die Staatsangehörigkeit für die Kolonie auf dem Wege einer Private Act oder was dem gleichkommt, einer Ordinance, erlassen von dem Kolonial-

1) S. zu folgendem insbesondere den Report 1901 a. a. O.

§ 44. gouverneur und dem gesetzgebenden Rat, erworben. In andern Kolonien ist der Erwerb der Staatsangehörigkeit auf dem Wege eines reinen Verwaltungsakts, den der Gouverneur mit oder ohne Zustimmung seines kolonialen Beirats zu erlassen hat, vorgeschrieben. Hierbei ist das Ermessen des Gouverneurs mehr oder minder eingeschränkt. Eine der bemerkenswertesten Einschränkungen ist wohl diejenige, wo der Gouverneur nur das Naturalisations-Certifikat erteilen kann, insofern der Petent eine bestimmte Zeitdauer hindurch in der Kolonie gelebt hat. Dieser letztere Gesichtspunkt, der aber niemals so ausgelegt werden darf, als ob die Erfüllung der Zeitvoraussetzung, dem Petenten ein Recht, dem Gouverneur eine Pflicht zur Naturalisation auferlegte, wird im folgenden als Untereinteilungsgrund in jener Gruppe von Kolonien verwendet werden, wo die Naturalisation durch administrativen Verwaltungsakt erworben wird.

A. Kolonien, wo die Staatsangehörigkeit durch administrativen, an bestimmte Zeitvoraussetzung geknüpften Verwaltungsakt erworben wird.

1) Britisch Guiana. Zum Erwerb der Staatsbürgerschaft ist dreijähriger Aufenthalt in der Kolonie erforderlich. Der Gouverneur allein gewährt Naturalisation. Die Kosten der Naturalisation betragen ungefähr 8 Dollars. Die Fremden können im Staatsdienst verwendet werden (Ordinance Nr. 27 ex 1891). Fremde können bewegliches und unbewegliches Eigentum haben, letzteres jedoch nur soweit und in solchen Rechtsformen, als ihnen ausdrücklich gewährt ist.

2) Britisch Honduras. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit für Ausländer wird nur nach mindestens 5jährigem Aufenthalte in der Kolonie gewährt. Der Gouverneur im Council (exekutiver Beirat) gewährt Naturalisation. Die Kosten derselben betragen ungefähr 8 Dollar. Eine Declaration of alienage ist zulässig, ebenso eine Readmission. Bezüglich der Fremden gilt das, was unter 1) gesagt ist.

3) Britisch Neu Guinea. Hier gelten gemäss der Ordinance Nr. 6 ex 1889 die für Queensland vorgeschriebenen Rechtsbestimmungen, nämlich die Aliens Akt von 1867, 31 Vict. Nr. 28.

4) Canada. Zum Erwerb der Staatsangehörigkeit ist mindestens 3jähriger Aufenthalt im Dominion of Canada erforderlich. Wo durch Staatsverträge ein längerer Zeitraum festgestellt ist, gilt dieser (Revised Statutes 1886, 44 Vict. cap. 13, Sect. 20). Zur Erteilung des Certifikats sind die obersten Gerichtshöfe derjenigen Provinzen ermächtigt, in deren Gerichtsprengel der naturalisationsbedürftige Ausländer wohnt. Expatriation, Readmission sind hier ebenso wie im Mutterlande zulässig. Die naturalisierten Personen sind den geborenen Canadiern an Rechten gleichgestellt. Fremde sind unbedingt von allen politischen Rechten ausgeschlossen (s. 3 der zit. Akte). Die Kosten der Naturalisation betragen ungefähr 25 Cents (s. 42,2 der zit. Akte).

5) Falkland-Inseln. Zeitvoraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit mindestens 3 Jahre. Berechtigt zur Erteilung der Naturalisation der Gouverneur im Council. Kosten 3 Dollars. Fremde sind den Naturalisierten und den geborenen Kolonialstaatsangehörigen wie in Nr. 1 gleichgesetzt.

6) Gambia. Zeitvoraussetzung mindestens 1 Jahr Aufenthalt. Berechtigt zur Erteilung des Naturalisationscertifikats ist der Administrator der Kolonie. Bei Erschleichung des Certifikats durch Angabe unwahrer Tatsachen kann der Administrator und sein exekutiver Beirat das Certifikat widerrufen. Kosten 1 Dollar für einen afrikanischen Neger und 11 Dollars für einen Europäer u. a.

7) Grenada. Zeitvoraussetzung mindestens 5 Jahre. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur. Derselbe kann auch Letters of Denization erteilen.

8) Leeward-Inseln. Zeisvoraussetzung mindestens 5 Jahre. Certifikatser-

teilungsberechtigt der Gouverneur. Eine Readmission, d. h. Wiederaufnahme in den § 44. Kolonialstaatsverband ist hier zulässig.

9) Natal. Zeitvoraussetzung, allerdings nur für Ausländer europäischer Herkunft, beträgt 2 Jahre. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur im Council. Kosten 5 Sh. Verurteilte Verbrecher, die sich ein Certifikat erschlichen haben, ziehen daraus keinen Vorteil; ein solches Certifikat ist null und nichtig, es wäre denn, dass der Bittwerber seine Begnadigung erweisen könnte.

10) Newfoundland. Zeitvoraussetzung mindestens 5 Jahre. Certifikatserteilungsberechtigt ein Friedensrichter (stipendiary magistrate). Kosten 2 Dollars 50 Cents.

11) New South Wales. Zeitvoraussetzung mindestens 5 Jahre. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur, der auch Letters of Denization erteilen kann. Kosten 1 Dollar. Jeder im United kingdom oder in einer britischen Kolonie Naturalisierte kann auch ohne Erfüllung der Zeitvoraussetzung für New South Wales naturalisiert werden.

12) Queensland. Während Europäer und Nordamerikaner, die vor einem oder mehreren Friedensrichtern den Untertaneneid dem britischen Könige leisten, ohne weiteres als naturalisiert gelten, bedarf es bei Fremden asiatischer oder afrikanischer Herkunft noch der Erfüllung besonderer Voraussetzungen. Vor allem ist 3 jähriger Aufenthalt in der Kolonie erforderlich. Certifikatserteilungsberechtigt ist der Gouverneur. Kosten 2—3½ Sh. Die so Naturalisierten haben jedenfalls keine sog. politischen Rechte. Ausserdem kann der Gouverneur in dem Naturalisationscertifikat den so Naturalisierten gewisse Rechte ausdrücklich versagen.

13) Süd-Rhodesia. Zeitvoraussetzung mindestens 1 Jahr. Certifikatserteilungsberechtigt der Administrator der Kolonie. Jeder britische Untertan kann von jenem Erfordernis der Zeitvoraussetzung dispensiert werden. Kosten 1 £.

14) St. Helena. Hier gelten die im United kingdom geltenden Normen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft (Report a. a. O. p. 129).

15) St. Vincent. Für Fremde europäischer oder nordamerikanischer Herkunft und britische Untertanen ist Voraussetzung 3 jähriger Aufenthalt in der Kolonie. Dann muss ihnen aber auch der Gouverneur das Staatsbürgerrecht erteilen. Für alle übrigen Fremden ist eine Zeitvoraussetzung nicht vorgeschrieben. Der Gouverneur mit Beirat seines Council erteilt das Naturalisationscertifikat. Kosten 2 £.

16) Sierra Leone. Zeitvoraussetzung mindestens 1 Jahr. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur. Kosten für einen Afrikaner 1 £, für jeden andern 11 £.

17) Süd-Australien. Zeitvoraussetzung mindestens 6 Monate. Certifikaterteilungsberechtigt der Gouverneur im Council. Kosten: keine. Jeder anderswo vollberechtigte oder naturalisierte Brite ist zu allen Rechten in Südaustralien befähigt, welche sonst nur die Naturalisation erteilt.

B. Kolonien, deren Staatsangehörigkeit durch administrativen, an eine bestimmte Zeitvoraussetzung nicht geknüpften Verwaltungsakt erworben wird:

1) Bahamas. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur mit Beirat seines Council. Die Kosten werden jeweils von dem Gouverneur festgestellt.

2) Bermudas. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur im Council. Jeder so naturalisierte erwirbt alle Rechte eines natural born, ausgenommen die Fähigkeit zur Mitgliedschaft im Council und in der gesetzgeberischen Körperschaft (House of assembly). Auch kann der Gouverneur im Certifikat gewisse Rechte dem Naturalisierten versagen.

3) Cap der guten Hoffnung. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur. Kosten 2½ Sh.

§ 44. 4) Ceylon. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur im exekutiven Rat (executive concil). Kosten 100 Rupien:

5) Fiji. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur. Kosten 1 £. Jeder in einer anderen britischen Kolonie Naturalisierte kann auch in Fiji bezüglich der Naturalisation Erleichterung erhalten. Eine Readmission ist hier gemäss der oben oft zitierten britischen Naturalisations-Akte von 1870 zulässig.

6) Britisch Indien. Certifikatserteilungsberechtigt die in jeder Provinz befindliche Exekutive. Kosten werden jeweils von der Exekutive festgestellt. Der Naturalisierte erwirbt alle Rechte eines natural born, ausgenommen diejenigen, welche im Naturalisationscertifikat ausdrücklich ausgenommen sind.

7) Jamaica. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur oder General-Kommandeur. Kosten 5 £ 10 sh.

8) Labuan. Hier gelten ähnliche Bestimmungen wie in Britisch Indien, nur dass zur Erteilung des Certifikats der Gouverneur berechtigt ist.

9) Mauritius. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur im Executive Council. Kosten 6 £. Doch kann der Gouverneur auch von den Kosten befreien. Der Gouverneur kann ein Certifikat annullieren, insbesondere dann, wenn der Naturalisierte sich gewisser Verbrechen oder Vergehen, so wie sie in s. 12 der Ordinance Nr. 21 ex 1872 angeführt sind, schuldig gemacht hat. Solche Annullierung unterliegt der Genehmigung des britischen Königs und kann nur auf Zeit erfolgen, d. h. der so Bestrafte kann nach einer gewissen Zeit wieder um Naturalisation nachsuchen. Der Naturalisierte hat alle Rechte eines natural born, ausgenommen die Fähigkeit zur Mitgliedschaft im Council. Diese erwirbt er erst dann, wenn er sich in der Kolonie 5 Jahre nach der Naturalisation aufgehalten hat.

10) New Zealand. Certifikatserteilungsberechtigt: der Gouverneur. Kosten: keine. Jeder in Grossbritannien und Irland oder in einer britischen Kolonie schon Naturalisierte kann in New Zealand, auch ohne dass er dort seinen Wohnsitz genommen hat, naturalisiert werden. Jeder Asiate, der in New Zealand landet, muss 100 £ als polltax (Kopfsteuer) bezahlen. Haftbar hierfür ist insbesondere der Schiffsinhaber und der Kapitän. Kein Chinese kann naturalisiert werden (Act Nr. 64, ex 1896).

11) Strait Settlements. Hier gelten ähnliche Bestimmungen wie in Britisch Indien.

12) Tasmania. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur im Council. Kosten 5 Sh. Fremde sind im Erwerb von unbeweglichem Gute einigermassen beschränkt (Act Nr. 2 ex 1861, s. III).

13) Trinidad. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur. Kosten 11 £.

14) Victoria. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur im Council. Kosten 2½ sh. Personen, die in andern Teilen des britischen Reiches naturalisiert sind, können von der notwendigen Voraussetzung, ihren Wohnsitz in der Kolonie genommen zu haben, dispensiert werden. Kein Naturalisierter kann Mitglied des exekutiven Rats werden. Auch ist der Möglichkeit, dass solche Naturalisierte durch künftige gesetzgeberische Akte der Kolonie in ihrer politischen Freiheit beschränkt werden, keine Schranke gesetzt.

15) Westaustralien. Certifikatserteilungsberechtigt der Gouverneur. Kosten 1 £.

16) Für Austral-Asien, d. i. sämtliche australische Kolonien (Commonwealth und New Zealand). Hier gilt durch das Gesetz „The Australasian Naturalization Act 1897" der Grundsatz, dass wer in einer der austral-asiatischen Kolonien naturalisiert und von europäischer Abstammung ist, von den Behörden jeder anderen Kolonie natu-

ralisiert werden muss. Auch gilt jeder in einer austral-asiatischen Kolonie Naturalisierte in einer andern als naturalisiert, wenn er die dort etwa vorgeschriebene Wohnsitzvoraussetzung erfüllt (s. II und III). § 44.

C. Kolonien, wo die Naturalisation durch Gesetz (Private act) erworben wird, also keine allgemeinen Normen für die Naturalisation besteht, sind:

1) Barbados: Die Act ergeht immer mit der Zustimmung von Governeur, Council und Assembly.

2) Goldküste. Da hier die gesetzgebende Körperschaft nur aus einem Legislative council besteht, so ergeht hierüber eine Ordinance „for the Naturalisation of X. Y.". Desgleichen in

3) Hongkong. Desgleichen in

4) Malta. Desgleichen in

5) Santa Lucia.

In allen den genannten Kolonien muss der Naturalisierte innerhalb einer bestimmten Frist den Untertaneneid (oath of allegiance) leisten. Gewöhnlich wird als Voraussetzung für die Naturalisation Wohnsitz (residence) in der Kolonie verlangt. Die Naturalisation gilt in allen Kolonien nur für und innerhalb der Grenzen der Kolonie.

III. Die British Islands. Sie haben ihre eigene Staatsangehörigkeit jede für sich, nämlich die Insel Man, Guernsey und Jersey. In Guernsey erteilt der Gouverneur die Letters of naturalisation. In Man waren seit jeher Engländer ipso iure den eingeborenen Manleuten gleichgestellt. Alle übrigen müssen sich im Tynwald naturalisieren lassen, d. h. vor dem Lord der Insel den Eid der Treue leisten. Der Lord ist jetzt der britische König. Auf Jersey: Die Naturalisation erfolgt hier durch Lokalgesetz (Act of the States). Dasselbe unterliegt jedoch der Bestätigung oder Verwerfung seitens der Londoner Regierung (Order in council). Mitunter kam es auch vor, dass eine Naturalisationsakte als Private Act des britischen Parlaments erging und eine königliche Order im Londoner Staatsrat die Registrierung dieser Akte im Royal court der Insel anbefahl.

Die Fremden[1]). § 45.

I. Gesetzliche Entwicklung ihrer Rechtstellung. Da das englische Common law die Staatsangehörigkeit als Lehensnexus zwischen Staatsangehörigen und König auffasst, war es nach Festigung jener Theorie auch genötigt, dem Fremden, dem subditus temporarius, eine analoge Rechtsstellung zuzuweisen. Es fingierte daher hier ein lehensrechtliches Treuverhältnis, die local allegiance, im Gegensatz zur richtigen Staatsangehörigkeit (natural allegiance). Dieser local allegiance fehlte aber die territoriale Grundlage, denn sie berechtigte nicht zum Erwerb von liegenden Gütern, ja nicht einmal zur Pachtung derselben. Darin bestand aber angeblich (Blackstone!), wie wir oben gehört haben, gerade die territoriale Grundlage des Lehensnexus zwischen den richtigen Staatsangehörigen und dem Könige.

Die Magna Charta sah vor, dass alle fremden Kaufleute vollständige Freizügigkeit und sicheres Geleite hätten und nur mit den althergebrachten Zöllen zu belegen seien (wie Lord Coke 2 Inst. 57 sagt: „without any manner of evil tolls by the old rigtful customs"). Zur Zeit Eduard I. war ihnen gestattet worden, auf summarischem Wege ihre Forderungen einzuklagen und Häuser zu mieten, ihre Waren

1) Literatur: Zur Geschichte: P. and M. I, p. 441 ff.; ferner Cockburn a. a. O. p. 139—152 und Cunningham, Middle Ages pp. 300, 382, 392, 430 und passim. Anson II, p. 72. Renton I, p. 216. Report 1901 a. a. O.

§ 45. auch ohne Vermittelung ihrer Wirte (landlords) zu verkaufen (Rymer, foedera IV. 361). Dagegen petitionierten die Londoner eifrig aber vergebens. Denn, sagt der König: „mercatores extranei sunt idonei et utiles magnatibus et non habet (sc. rex) consilium eos expellandi“ (Coke 2 Inst. 741). Nicht alle Fremden, nur die Kaufleute, genossen das Privilegium Häuser zu mieten. Und selbst sie verloren ihr Hab und Gut, wenn sie ausser Landes zogen, ohne ihre Dienstboten im Hause während ihrer Abwesenheit zurück zu lassen (Dyer, Commentaries II, p. 6) oder wenn sie starben. Denn ihr Fremdenrecht war nur als persönliches Privileg aufgefasst, entsprechend dem durch local allegiance höchst persönlich begründeten Lehensnexus.

Die merkantilistische Handelspolitik Heinrichs VIII., die hauptsächlich auf eine Bevorzugung des inländischen vor dem ausländischen Handel ausging, hob sogar diese bescheidenen Privilegien der fremden Kaufleute auf, indem eine Acte: (32 H. VIII. c. 16 s. 83) alle solche Mieten und Pachtungen fremder Gewerbetreibender und Handwerker, die nicht einmal Schutzverwandte (Denizen) wären, für null und nichtig erklärte. Schwere Geldstrafen legte es sowohl solchen Mietern als auch Vermietern auf. So blieb der Rechtszustand bis in die Zeit der Königin Viktoria, ja bis zum Jahr 1870. Zwar hatte schon das Jahr 1844 durch die Acte 7 and 8 Vict. c. 66, s. 4 bestimmt, dass jeder Fremde, der einem Staate angehört, mit dem kein Krieg geführt wird, jegliche Art von Eigentum an körperlichen Sachen erwerben sowie Mieten und Pachtungen für eine Zeit von 21 Jahren vornehmen kann. Aber bis zum Jahre 1870 konnte der Fremde in England kein Eigentum an liegendem Gute haben. Er konnte es zwar kaufen (s. Comyn's Digest v° Alien), aber er musste immer darauf gefasst sein, zu Gunsten der Krone durch das sog. Verfahren „office found“ seines Eigentums verlustig zu gehen. Er konnte auch kein Eigentum an liegendem Gute vererben. Natürlich waren ihm auch alle politischen Rechte der Staatsangehörigkeit verschlossen. Das Jahr 1870, bezw. die schon genannte Naturalisationsakte setzte endlich den Fremden auf eine Stufe mit den britischen Staatsangehörigen, insbesondere in Bezug auf die Erwerbung von liegenden Gütern (s. 2 der Acte von 1870). Doch ist auch in eben derselben Akte vorgesehen, dass diese Gleichstellung keineswegs den Fremden zu irgend einem Amte oder für irgend eine städtische, parlamentarische oder sonstige Wahlberechtigung befähige („shall not qualify an alien for any office or for any municipal, parliamentary or other franchise“). Auch in einigen britischen Kolonien ist selbst heute in Bezug auf den Erwerb und die Vererbung von Grundeigentum noch nicht die Gleichstellung von fremden und einheimischen Bürgern durchgeführt.

II. Die heutige Rechtstellung der Fremden ist die der englischen Staatsangehörigen bis auf folgende Ausnahmen:

1) Diese haben kein Wahlrecht, sei es zum Parlament, sei es zur Kommunalversammlung, auszuüben.

2) dürfen sie nicht Schiffseigentümer sein, d. h. Eigentümer eines britischen Schiffes, das nach der Merchant Shipping Act von 1894 registriert ist.

3) Die Fremden erhalten kein Offizierspatent (commission) in der Armee und Kriegsmarine, auch werden sie nicht zum Zivilstaatsdienst, insbesondere zu den Staatsprüfungen, vor den Civil Service Commissioners zugelassen.

Fremde dürfen ohne besondere gesetzliche Ermächtigung, welche nur in zeitweise geltenden Ausnahmsgesetzen erfolgt, nicht des Landes verwiesen werden, und der Eintritt in das britische Staatsgebiet darf ihnen nicht verwehrt werden. Ausnahmen bestehen nur in den Kolonien zur Abwehr der „gelben und schwarzen Rasse“. So

1) in Canada, Gesetz von 1886. 1 Rev. Statutes c. 67 p. 9570. (Brit. Columbia hat dies aus eigener Initiative 1884 vergeblich versucht). Selbst Briten kann nach

dem canad. Gesetz unter bestimmten Umständen der Zuzug verboten werden. Desgleichen § 45.
2) im Commonwealth von Australien durch Gesetz Nr. 17 ex 1901[1]). Desgleichen
3) in Natal durch die Act Nr. 1 ex 1897.

III. Eine besondere Erwähnung verdient die Rechtstellung des alien enemy, d. h. desjenigen, der während der Zeit eines Krieges zwischen England und seinem Heimatstaat sich im United kingdom aufhält. Er kann, wenn nicht ausdrücklich vom Könige durch Order in council oder sonst lizenziert, keine Klage vor englischen Gerichten austragen (Renton I, p. 217). Auch liegt ihm die Beweislast ob, dass er eine besondere Schutzlizenz habe. Im übrigen kann er auch ohne Schutzlizenz sich im „United kingdom" aufhalten. Erhält er die Schutzlizenz, dann ist er jedem Fremden gleichgestellt.

Handel mit dem Feind (trading writh the enemy), (s. Law Q. Review vol. 16, p. 397 ff.) ist nach Common law unerlaubt und führt zur Konfiskation der gehandelten Waren, selbst wenn sie schon in das Eigentum von Engländern übergegangen sind. Auch ein britisches Schiff kann konfisziert werden, wenn es mit dem Feind Handel treibt, ausgenommen der Fall, dass der Schiffseigentümer dazu königliche Lizenz hatte oder von dem Ausbruch des Krieges nichts wusste (admiralty manual of prize law p. 888 § 31).

Die politische Würdigung. § 46.

Die mittelalterliche Grundauffassung der Staatsangehörigkeit als Lehensnexus zwischen Untertan und König, die, wie wir sahen, selbst heute noch die Grundlage der britischen Staatsangehörigkeit bildet, mutet uns eigentümlich an, aber gleich hier können wir sehen, wie die englischen Staatsmänner aus der langsamen Entwicklung des Rechts Nutzen ziehen und mitunter eine mittelalterliche Rückständigkeit in moderne Vorteile umzuwandeln, alte Rechtsinstitute mit neuen Zwecken zu erfüllen verstehen. So sagt (p. 8) der Report von 1869, den wir oben zitiert haben, indem er das Beibehalten des mittelalterlichen Territorialprinzips für das Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit empfiehlt: „Die Regel, welche in Ew. Majestät Landen geborenen Personen den Charakter britischer Untertanen aufnötigt, ist einigen theoretischen und praktischen Einwendungen ausgesetzt, deren zwingende Kraft wir nicht verkennen. Aber sie hat auf der andern Seite nicht von der Hand zu weisende Vorteile. Sie hebt zum Beweise der Staatsbürgerschaft ein Factum heraus, das leicht nachweisbar ist. Dies ist in Fragen der Nationalität und Staatsbürgerschaft äusserst folgenreich. Es verhindert langwierige Untersuchungen in Fällen, die sich im britischen Reich oft ereignen, wo die Staatsbürgerschaft des Vaters unsicher ist, und sie beseitigt rasch und sicher Unfähigkeiten, deren Existenz ein allgemeines, wenn auch mitunter notwendiges Uebel in jedem Gemeinwesen darstellt. Schliesslich glauben wir, dass Kinder ausländischer Eltern, die im Herrschaftsbereich der britischen Krone geboren sind, in den meisten Fällen, da sie die Wahl vornehmen sollen, zwischen der britischen Staatsangehörigkeit und der ihrer Eltern zu entscheiden, die erstere wählen würden. Das Gewicht der Zweckmässigkeit ist auf Seite des Verfahrens, welches sie als britische Untertanen behandelt, es wäre denn, dass sie auf diesen Charakter verzichten, mehr als auf Seite desjenigen Verfahrens, das sie so lange als Fremde behandelt, als sie nicht die britische Staatsangehörigkeit ansprüchig machen . . . .".

---

1) Die Act für den Commonwealth of Australia von 1901, betitelt: An Act to place certain restrictions on Immigeation and to provide for the removal from the Commonwealth of prohibited Immigrants (Nr. 17 of 1901) stellt den Begriff der „verbotenen Immigranten" („prohibited Immigrants) auf. Jeder so „Prohibierte", der sich ohne weiteres einzuschleichen sucht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten und nachträglichem Abschub bestraft (s. 7).

III. Teil.

Die obersten Staatsorgane.

1. Abteilung.

Das Parlament.

I. Kapitel.

Geschichte und juristische Natur des englischen Parlaments[1].

§ 47. Einleitung.

„Si antiquitatem spectes, est vetustissima, si dignitatem, est honoratissima, si jurisdictionem est capacissima."

4 Coke Inst. 36.

I. Eine Geschichte des englischen Parlaments, soferne sie mit dem Zwecke verfolgt wird, uns über dessen juristische Natur aufzuklären, muss die angelsächsische Periode hinter sich lassen und gleich mit den Normannenkönigen beginnen. Denn als diese die Zügel der Herrschaft in die Hand nahmen, war dies auch bezüglich des uns

---

Die Eigentümer resp. Capitaine von Schiffen, welche solche „Prohibierte" gelandet haben, werden mit Geldstrafe bis zu 100 £ belegt (s. 9). Ein „Prohibierter kann nur dann den Commonwealth betreten wenn er die Erlaubnis von dem inspizierenden Beamten erhält und 1) eine Summe von 100 £ deponiert, 2) innerhalb von 30 Tagen nach dieser Deponierung eine jederzeit widerrufliche (s. 4) Aufenthaltslizenz vom Minister des Auswärtigen erwirkt oder wieder abreist (s. 6). Zu den „Prohibierten" gehören (s. 3) Personen, die nicht 50 in einer europäischen Sprache diktierte Worte nachschreiben und unterzeichnen können. Der Zollbeamte, zugleich der Landungsinspektor, diktiert und wählt die Sprache, in der er diktiert. („Any person who when asked to so by an officer fails to write out at dictation and sign in the presence of the officer a passage of fifty words in length in an European language directed by the officer".) Ferner sind prohibiert: Personen mit ansteckenden Krankheiten, Prostituierte, Armenunterstützungsbedürftige, Idioten und Geisteskranke, Vorbestrafte, deren Delikt, nicht bloss politischer Art mit einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe belegt war, und die ihre Strafe innerhalb der letzten 3 Jahre abgebüsst haben; schliesslich Handarbeiter, die nicht wegen ihrer besondern Geschicklichkeit vom Minister eximiert sind oder als Schiffsmannschaft für Küstenfahrten benötigt werden. Im letzteren Falle dürfen sie sich nicht zu einem geringeren Tagelohn verdungen haben, als er im Commonwealth üblich ist. Zu Gunsten der britischen Untertanen besteht nur insofern eine Ausnahme, als Truppen (Heer und Flotte!) landen dürfen. Ausgewiesen werden können Fremde, die bereits in Australien wohnen, wenn sie ein Verbrechen öffentlicher Gewalttätigkeit begangen haben und nach Verbüssung der Strafe nicht die oben bezeichneten „50 Worte" auf Diktat niederschreiben können. Zu Gunsten britischer Untertanen besteht in diesem Falle die Ausnahme, dass sie nicht ausgewiesen werden (s. 8).

1) Literatur: Hearn, The Government of England 1867, ch. XI., insbes. ch. XV bis XVIII. Parry, The Parliaments and Councils of England, London 1839 (vorzügliches Quellenwerk), 5 Reports of the House of Lords Committee on the Dignity of a Peer 1816 bis 1824 (hier zit. nach der Ausgabe von 1829), insbes. der First Report (hier als Lords Report kurz zit). Der Artikel „Parliament" in der Encyclopaedia Britannica, Gneist, das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, 1886. Stubbs, Constitutional history II. p. 190 ff. und III. ch. XX. Pike, Constitutional History of the House of Lords 1894. Porritt a. a. O. vol. I. passim. Lecky, Democracy and Liberty 1896 I. p. 331—347. Plehn, Der politische Charakter von Mathaeus Parisiensis 1897 (Schmoller's Forschungen Bd. XIV, eine vortreffliche, gründliche Monographie).

hier interessierenden Gegenstands ein vollständiger Bruch mit der Vergangenheit[1]). § 47. Was hatte auch der normanische Rat der Barone, ein Lehenshof, das Magnum concilium, mit der alten angelsächsischen witena gemôt für Aehnlichkeit? Gar keine. Hier war der König ein primus inter pares, dort absoluter Herr, der sich von seinen Lehensvasallen beraten liess. Der interessanteste Punkt der englischen Parlamentsgeschichte ist aber nun die Umwandlung dieses Lehenshofes in das moderne englische Parlament, denn wenn sich auch das Wesen dieses Staatsorgans inhaltlich vollkommen geändert hat: viele seiner juristischen Formen, die der Lehenszeit angehören, insbesondere die Form als Gerichtshof des Landes haben sich in residuärer Weise teilweise bis auf den heutigen Tag erhalten, wie dies ja auch bei andern englischen Rechtsinstituten der Fall ist.

Die Geschichte des englischen Parlaments, sofern sie auf seine juristische Struktur zurückgewirkt hat, weist folgende 3 Gliederungen auf:

1. Die Ausbildung der Idee, das Parlament sei Staatsorgan und oberster Gerichtshof des Landes mit ihren Einzelphasen, die wir noch näher kennen lernen werden. Sie reicht von 1295 bis in die Zeit des Lord Oberrichters Coke und findet bei ihm ihren klassischen Ausdruck.

2. Die Ausbildung der Idee, das Parlament sei ein dem Könige gegenüber berechtigtes, d. h. mit Kompetenzrechten ausgerüstetes Staatsorgan: der King in Parliament wird dem King als corporation sole gegenübergestellt. Die Ausbildung der königlichen Prärogative im engeren Sinne ist eine Reflexwirkung dieses Ideenganges und findet in Blackstone ihren theoretischen Darsteller: diese Periode reicht von der Zeit der Stuarts bis zum Tode Georgs III., d. h. bis zur Herstellung einer parlamentarischen Regierung.

3. Die Ausbildung der Idee, das Unterhaus sei ein dem Oberhaus gegenüber mit Vorrechten ausgestattetes Teilorgan des Parlaments. Es ist die Zeit, in der die parlamentarische Regierung und die wachsende Demokratisierung des Wahlrechts, einerseits das Königtum ganz in den Hintergrund treten, andererseits das Unterhaus dem Oberhause gegenüber als mit bedeutenderem Schwergewicht ausgestattet erscheinen lassen. In dieser Entwicklung leben wir auch noch heute.

Das Parlament als high court und Staatsorgan.

§ 48.

Dem Normannenkönige stand beratend zur Seite, die Curia regis, das magnum, später commune concilium. Dieser Rat des Königs, diese Curia regis war aber in erster Linie Gerichtshof. In diesem Sinne war sie Gerichtshof erster Instanz Appell- und zugleich oberster Gerichtshof. Sie vereinigte in sich schon damals im Keime alle Gerichtsfunktionen, die später zwischen den Reichsgerichten, dem Staatsrate (Privy council) und dem Oberhause aufgeteilt worden sind.

Aus dieser Curia regis hat sich zuerst das Reichsgericht des Echequer, dann in der Zeit Heinrich II. (1176—1185) der Common-Pleasgerichtshof und die Kings bench[2]) abgesondert. Zur Zeit Eduard III. wird auch der Kanzlergerichtshof selbständig. Hier genügt es darauf zu verweisen und die Maxime der Normannenkönige und ersten Plantagenets dahin aufzudecken, dass sie die Vielgestaltigkeit der Staats-

1) Siehe Art. „Parliament“ in der Encyclopaedia Britannica XIII, p. 303. Stubbs a. a. O. I. p. 385: will den Bruch im Gegensatz zu Gneist nicht gar zu heftig verstanden wissen, hält aber auch einen Zusammenhang zwischen Angelsachsen- und Normannenzeit nur bezüglich der Zusammensetzung der witena gemot und dem Magnum concilium Wilhelm des Eroberers aufrecht.

2) Der Ausdruck Kings bench kommt erst unter Ed. I. auf, siehe Pike a. a. O. S. 31 ff.; bis dahin war die Bezeichnung üblich: „the Court of our Lord the king of the Bench“.

§ 48. verwaltung in einer zentralen Behörde durch verschiedene Ausschüsse und Abteilungen der Curia regis zu bewältigen suchten. Bald fungierte diese Curia als Gerichtsbehörde für Untertanen, bald als Lehenshof, bald als Finanzgerichtshof, bald als Billigkeitsgerichtshof, schliesslich als oberste Verwaltungsbehörde und als Kronrat, der bei Erlassung der Landesgesetze mitwirkte. Diese Proteusgestalt der Curia regis lässt sich wenigstens auf folgende 3 typische Grundformen zurückführen[1]), nachdem sich die Reichsgerichte bis zum Ausgang des 12. Jahrhunderts abgesondert hatten.

Da war vor allem das concilium ordinarium der permanente Kronrat bestehend aus den obersten Staatsbeamten und einigen geistlichen und weltlichen Baronen des Landes, die sich der königlichen Gunst besonders erfreuten. Es war die oberste Verwaltungsbehörde des Landes, das spätere Privy Council (der Staatsrat).

Wurde dieses concilium ordinarium bei besonders feierlichen Anlässen durch alle Barone des Landes verstärkt, so haben wir das magnum concilium vor uns; und wenn dann noch, wie in der späteren Zeit, die Commons bald vereinzelt, bald in repräsentativer Geschlossenheit dazu traten: das commune concilium der Magna Charta.

Trotz dieser Vielgestaltigkeit der Curia regis müssen wir festhalten, dass sie in der Zeit der Normannenkönige und ersten Plantagenets immer eine einheitliche Staatsbehörde blieb, trotzdem sie bald als oberster Gerichtshof des Landes, bald als oberste Verwaltungsbehörde, bald als Ständeversammlung in Erscheinung trat. Das rechtshistorische Problem, dessen Lösung zugleich für die Erfassung des englischen Staates von grundlegender Bedeutung geworden, ist die Frage, wie sich diese Ständeversammlung in ein repräsentierendes Staatsorgan umgewandelt hat.

Das Magnum concilium am Ende der Regierungszeit Johanns hatte vorwiegend eine wichtige Befugnis, die Zustimmung zur Besteuerung. Der König wollte Geld und brauchte hiefür die Zustimmung seiner Barone[2]). Daneben waren die anderen Befugnisse des Magnum concilium, Verwaltungsgesetzgebungs- und richterliche Befugnisse von untergeordneter Bedeutung. (Stubbs II. p. 257.) Gerade aber an diesem Punkte der Steuerbewilligung setzte die weitere Entwicklung insbesondere die Entstehung des parlamentarischen Repräsentativgedankens einen mächtigen Hebel an.

Grundsatz des Common law war seit jeher, dass jeder Freie, abgesehen von den durch Lehensrecht vorgeschriebenen Auxilien (reliefs), sowie den Scutagien, d. i. den Ablösungssummen für zu leistenden Kriegsdienst, zu jeder Steuerabgabe freiwillig zustimmen musste. Nun wuchsen die königlichen Ausgaben wegen der Kriege mit Frankreich und Schottland, namentlich im 13. und 14. Jahrhundert. Dies verlangte immer mehr Steuern als bisher und brachte theoretische Fragen des Staatsrechts mit auf, mit denen man sich früher kaum beschäftigt hatte. Vor allem diese: bindet die Zustimmung der Barone, bloss diejenigen, die im Magnum concilium zur Besteuerung zugestimmt haben, oder auch die andern, die die Zustimmung verweigern? Das Majoritätsprinzip half damals nicht, weil es kaum rudimentär entwickelt war[3]). (S. Plehn a. a. O. p. 13.) Und dann die andere Frage: Wie weit konnte die vom Magnum concilium, d. h. von den geistlichen und weltlichen Baronen gegebene Zustimmung die im Rate nicht ver-

1) S. Stubbs II. p. 298 f. und p. 252.

2) S. dazu Hearn, The Government of England 1867, p. 329 ff. und die Abhandlung von Plehn, der politische Charakter von Mathaeus Parisiensis in Schmoller's Forschungen Bd. XIV, S. 9 ff., wo gezeigt wird, dass dieses nicht, wie Gneist und Stubbs annehmen, erst seit Johann, sondern schon von altersher gegolten hat. Ueber die parallele Auffassung in deutschen Territorien s. v. Below, Territorium und Land 1900, S. 173 ff.

3) Voll ausgebildet in England ist es in der Zeit Elisabeth's suetudo Parliamenti. Siehe weiter unten Kap. „Lex et consuetudo Parliamenti“.

tretenen Volksklassen, die Freien der Städte, der Grafschaften und den niederen Klerus binden. Mit Vorliebe wurde dann die Zahlung der Steuer verweigert, wenn man nur die geringste Handhabe und hier gar das Nichtvertretensein beim Steuerbeschlusse für sich hatte. Um diesen theoretischen Schwierigkeiten, die aber für die Könige die grösste praktische Bedeutung hatten, zu entgehen, griff man zu allen möglichen juristischen Fiktionen und Konstruktionen. In der Zeit bis Johann hatte man es durch das System versucht, das wir das der Enqueten nennen möchten. Man unterhandelte mit den Baronen im Magnum concilium und erzielte einen Steuerbeschluss. Man verhandelte separat mit den Städten, den Sheriffs der Grafschaften, den Juden (Plehn a. a. O. S. 7), den Kaufleuten (Stubbs II. 412), dem Klerus, mit den letztern in Dioecesan- und Provinzialsynoden (Stubbs II. 205—208). Aber je mehr die Masse der im Magnum Concilium unvertretenen Volksklassen wuchs, desto schwieriger wurde die nutzbare Verwendung dieses Enquetensystems [1]). Namentlich in der Grafschaft kam eine Reihe von Volksklassen auf, an die man früher nicht gedacht hatte; die Domänenbauern der Krone, die Städte, die Freibauern, die allmählich sich aus der Leibeigenschaft (villenage) aufgearbeitet hatten, und die man jetzt nicht mehr als durch ihren Lord im Magnum concilium vertreten, fingieren konnte. Dazu kamen schliesslich die so hochbedeutende Klasse der tenentes in capite, die ein Lehen direkt von der Krone hatten und obwohl keine Barone, doch die spätere gentry bildeten. Das waren Faktoren, die man nicht ignorieren konnte und deshalb griff man höchst willkürlich zu juristischen Fiktionen. So wird im Jahre 1232 (Stubbs II. 254) in einer an die Steuererhebungskommission gerichteten Vollmacht ausdrücklich gesagt: „Sciatis quod archepiscopi ... etc., milites liberi homines et villani de regio nostro concesserunt nobis“ ..., trotzdem von einer Vertretung der villani, oder der Freibauern (Freeholders) im Concilium gar keine Rede war. — Den vollendeten Ausdruck der juristischen Fiktionen für Steuererhebungszwecke gibt der Artikel 14 der Magna Charta: ein vom Commune concilium erlangter Steuerbeschluss bindet all diejenigen, welche geladen worden sind, auch wenn sie nicht erschienen sein sollten.

§ 48.

Kurz, alles drängt sich in die Frage zusammen: wie fasst man die communitates regni, die Kommunalverbände d. i. die ganze Bevölkerung des Reichs derart theoretisch zusammen, dass kein Teil seine Steuerverweigerung eventuell damit entschuldigen könne, er sei beim Steuerbeschluss nicht vertreten gewesen? Die Enquete als Rechtsfiktion hatte sich nicht bewährt. Da kommt in der Zeit Heinrich III. ein anderes Mittel auf.

Siehe da die Grafschaften und die Grafschaftsgerichte! Hier hatte sich der Repräsentationsgedanke im Zusammenhang mit dem Jurysystem voll entwickelt [2]). Hier war es beinahe Gemeinplatz geworden, dass die 12-Männer-Jury und das Grafschaftsgericht, die gesamte Bevölkerung der Grafschaft repräsentierten und nicht etwa den oder jenen Flecken, die oder jene Hundertschaft (Stubbs I. p. 664 ff.). Nichts lag nun näher als Spezialkommissionen in die Grafschaften zu senden und entweder in der Grafschaftsversammlung die Steuerbewilligung direkt zu erwirken oder indirekt durch Beteiligung der Jury zu der Steuereinschätzung die Zustimmung zur Steuer zu erlangen (Stubbs I. 619 ff.). Mit einer solchen Zustimmung der Grafschaftsgerichte oder der Einschätzungsjury erlangte man de jure auch die Zustimmung der gesamten Grafschaftsbevölkerung, auch wenn sie nicht im Magnum concilium vertreten war.

---

1) Eine anschauliche Schilderung dieses Enquêtensystems gibt Hearn a. a. O. p. 369 ff. und über die Konvention der Städte (Burghs) in Schottland, lange ehe eine wirkliche gemeinsame Vertretung aller Stände vorhanden war. S. Porritt a. a. O. p. 64 f. Ueber ähnliches Enquêtensystem in deutschen Territorien v. Below a. a. O. S. 188, 196, 237.

2) S. meine Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung 1898 S. 217 ff.

§ 48. Aber sollte man auch dieses nicht entsprechend umbilden können? Das war die Frage. Schon seit den frühesten Zeiten hatte man sich bemüht, die im Magnum Concilium vertretenen Barone als communitas terrae, als Vertretung des Landes auffassen zu dürfen. In der Provisions of Oxford von 1258, wird „le commun“ and „la commune de la terre“ bald zur Bezeichnung der im M. concilium vorhandenen Barone, bald als Bezeichnung der ganzen Nation gebraucht[1]). Am deutlichsten spiegelt dieses Streben nach einem halbwegs vernünftigen Identitätsgrunde von Baronenvertretung und Nation der berühmte Chronist Mathaeus Parisiensis wieder, der hier umso besser heranzuziehen ist, weil sein Sprachgebrauch ein viel mehr vollendeter Ausdruck für das Ringen des Volksgeistes nach einem geeigneten Gedankenausdruck ist, als eine damalige Rechtsquelle je sein könnte. Mathaeus Parisiensis gehört nämlich seiner politischen Anschauung nach (in der Zeit Heinrichs III.) zur ständischen Ritterpartei. Das damalige Magnum concilium, das Parlament von 1237, nennt er „universitas regni“[2]). Im Jahre 1259 nennt er dies Parlament „regni communitas“[3]). Aber dieser Sprachgebrauch ist in seiner Anwendung auf das Parlament nicht exklusiv. Auch die Bachelarii, die kleinern Barone, die keinen Sitz im Parlament haben, werden hierzu gerechnet[4]). Ja alle Vereinigungen von Männern, welche sich zwar ausserhalb des Parlaments betätigen, aber im Interesse der Nation handeln, nennt er „universitas regni“. Und die gesamte Bevölkerung Englands wird ebenfalls von ihm als „universitas regni popularis“ bezeichnet. (Chr. Maj. V. p. 698: „Universitas enim regni popularis, etsi non nobiles ipsos, obsiderent“.) Wir sehen hier deutlich, wie der Sprachgebrauch ringt, der Wirklichkeit nachzukommen. Noch ist die Universitas regni, wie sie das Parlament bezeichnet, himmelweit von der Universitas regni popularis, als was die gesamte Bevölkerung Englands gilt, verschieden. Denn erstere umfasst nur den Adel (Plehn a. a. O. 54). Aber der Sprachgebrauch scheint der tatsächlichen Entwicklung voraneilen und beide identifizieren zu wollen. Er markiert den damaligen Uebergangszustand, der nach einem guten Vernunftgrunde suchte, um das Parlament mit Fug und Recht als die universitas regni (identisch mit der Gesamtnation) nennen zu dürfen.

Da lag zu diesem Zwecke nun nichts näher als das ganze Reich als grosse Communitas, als Gesamtgrafschaft aufzufassen, das Parlament als grosses Grafschaftsgericht. Dadurch ging man einerseits nur einen kleinen Schritt gegenüber der schon angebahnten Steuerbewilligung in den lokalen Grafschaftsgerichten, wie sie bisher üblich war[5]), weiter; andererseits

1) So in dem Krönungseide: Statutes of the Realm I p. 168 „Les queux la communalte de votre realm esluz“ und die Provisions of Oxford von 1258 „Ces sunt le vint et quatre ke sunt mis par la commune a treter de aide le Rei“ und dann „Ces sunt les duze ke sunt eslu par les baruns a treter a treis parlement par an oveke le conseil le rei pur tut le commun de la tere de commun besoine“. In der ersten Stelle ist: le commune = den Baronen, in der zweiten = der ganzen Nation.

2) Chr. Maj. III. 380.

3) Chr. Maj. a. a. O. V. p. 733 und 740.

4) Chr. Maj. V. 83: „Multi de militibus universitatis regnis, qui se volunt bachelarios appellari“.

5) Wie naheliegend dieser Schritt der damaligen Zeit erschien, ergibt folgender, in den Yearbooks mitgeteilter Rechtsfall (11./12. Reg.-Jahr Edw. III. Yearbooks ed. Horwood p. 637): „Hier verweigert ein Abt die im Grafschaftsgericht bewilligten Steuern, weil sie nicht im Parlament und weil sie ohne seine Zustimmung bewilligt worden seien. Sire — sagt der Abt zu den Richtern, „vous veez bien, comment nous sume un Abbe et un des plus grantz de counte; et nad mie dit que la chose fut ordine en Parlement, one que nous sume a lassent“. Also weil der Abt ein „Grosser der Grafschaft“ ist und daher nicht der im Grafschaftsgerichte zustimmenden Bevölkerung zugerechnet werden kann, noch im Parlament selbst als „Grosser des Landes“ der Steuerauflage zugestimmt hat, verweigert er ihre Zahlung.

hatte man nun den Vorteil, dass durch diese Fiktion die gesamte Bevölkerung des **§ 48.** Reichs ohne irgendwelche Ausfluchtsmöglichkeit als im Parlament vertreten gedacht wurde. Wie das lokale kleine Grafschaftsgericht vollkommen die Bevölkerung der lokalen kleinen Grafschaft repräsentierte, so das Parlament als Grafschaftsgericht die grosse Grafschaft des Reichs, die „communitas communitatum“ [1]).

Eduard I. schuf das Modell eines solchen Parlaments als grossen Grafschaftsgerichts im Jahre 1295. 2 gewählte Ritter von jeder Grafschaft, 2 Bürger von jeder Stadt wurden ausser den grossen Baronen geladen. Erst von dieser Zeit an kann man das Parlament als eine Vertretung der lokalen Verbände, als Volksvertretung in diesem Sinne bezeichnen, während sie früher bloss Ständeversammlung war. Denn nun wird auch das Haus der Gemeinen als „communitas communitatum“, als la commune, ebenso wie die gesamte Bevölkerung, bezeichnet. Das Parlament ist durch diese zur Zeit Heinrich III. begonnene, unter Eduard I. zur praktischen Tat umgesetzten Rechtsfiktion, repräsentatives Staatsorgan geworden [2]): nämlich durch die Fiktion, das Reich sei eine grosse Grafschaft, das Parlament das grosse Grafschaftsgericht. Der Ausdruck Parlament findet sich freilich schon früher, auch zur Bezeichnung der ehemaligen Ständeversammlung [3]), so insbesondere zuerst in England bei unse-

1) S. auch Anson, Law and Custom I. S. 46/47, wo dieser Gedanke vermutungsweise ohne nähere Begründung angedeutet wird. Belege für die Uebertragung des Begriffs der communitas von der Grafschaft auf den Staat sind, abgesehen von den im Text gegebenen, (Lords Report S. 257, 274 und 309): ein Statut aus dem 7. und 8. Reg.-J. Heinr. IV. Dasselbe bezeichnet die Abgeordneten des Unterhauses als „attornati alias juxta marem vocati milites omnium et singularum communitatum et civitatum burgorum ac totius populi regni nostri Angliae, per universitates et communitates eorundem communitatum et civitatum, burgorum et per totum populum eorumdem legitime constituti, woraus zur Genüge erhellt, dass das regnum Angliae, was seine Bevölkerung anlangt, als communitas communitatum angesehen wird, in dessen Bevölkerung die Bevölkerung der einzelnen Grafschaften ohne Rest aufgeht (Lords Report S. 355). Ferner wird Schottland wie eine Grafschaft als „communalty“ zur Parlamentsvertretung herangezogen. Es soll durch den Lordlieutenant und den Chamberlain von Schottland bekannt gemacht werden, dass das gute Volk von Schottland sich versammle und „la communaltie de la terre et que entre eux toutz element certeyn nombre de gentz par venir de par meisme la comminaltie“. — Und die Abgeordneten von Schottland a⁰ 1305 werden bezeichnet „de par la dite communalte de la dite terre d'Escoce“. (Lords Report S. 247.) Durham soll Abgeordnete entsenden gleichsam zum grossen Gerichte des Königreichs, Lords Report S. 377, wie der zitierte Report sagt: „This act therefore preserved the original idea, that the legislative assembly was to be considered as a court, which seems never to have been abandoned“. Siehe darüber auch Records of the Parliament holden of Westminster 1305, ed. Maitland 1893 (in Rerum Brit. Medii aev. Scriptores) Nr. 13, Nr. 387 und Nr. 487. Aus den beiden letztzitierten Stellen geht hervor, dass die Vertreter für Schottland nach Art einer Jury im Grafschaftsgericht über gewisse Tatsachen einvernommen werden: „Et que cest chose seyt vereye priouns a nostre seigneur le Roy que par anke de scons et les bons gentz de Escoce (que si sunt) voille enquere si ceste chose seyt vereye on noun“. Der bedeutendste Ueberrest dieser Uebertragung des Begriffs Grafschaftsgericht auf das Parlament ist, dass heute jeder Engländer, der nicht Peer ist, „commoner“ heisst, während man im Mittelalter nur Grafschaftsangehörige so nannte, s. Rechtsfall Yearbooks, 7/8 H. 6 Nr. 84: „Et en case que il plede nient son fait et le communalte plede nient son fait, il sera charge ou comme communer ou comme singulier person, et nien pluis es tiel inconvenient en lun case quen l'autre.“ — Schliesslich wird die notwendige Zustimmung des Parlaments zu Steuerbewilligungen unter Ed. I. und Ed. II. bald als „assent of the whole kingdom“, bald als Zustimmung der „comites barones milites, libri homines et communitates comitatum regni“ bezeichnet. (Lords Report S. 230 und 256.)

2) Stubbs p. 283 ff.

3) Am frühesten bei Jordan Fantosme (Surtees Society vol. 11 p. 14), einem schottischen Geschichtsschreiber 1175, der den Lehenshof eines Schottenkönigs vor einer Kriegsfahrt als „sun plenier parlement“ bezeichnet.

§ 48. rem Mathaeus Parisiensis 1246 (Chr. Maj. IV. 518). Auch wird nach der Zeit von 1295, also nachdem man sich auch der Notwendigkeit eines repräsentativen Parlaments als wirklichen Staatsorgans klar geworden, doch zuweilen der Name Parlament auf blosse Versammlungen der weltlichen und geistlichen Barone angewendet (Stubbs II. 236), ja sogar das concilium ordinarium (der Vorläufer des heutigen Staatsrats) wird als Parlament bezeichnet. Diese Tatsache ist eben ein deutliches Zeichen dafür, dass wir uns diesen Bruch mit der Auffassung des Parlaments als Ständeversammlung nicht gar zu plötzlich vorstellen dürfen, dass nach wie vor noch zum System der Lokalbewilligung in den Grafschaften gegriffen wurde (s. oben Rechtsfall aus der Zeit Eduard III.), nach wie vor das Enquetensystem, das ist die besondere Ladung und Verhandlung mit gesonderten Ständen weiter erhalten wurde. Die Konvokationen des Klerus, die eben dem Parlamente auch noch heute tagen, sind deutliche Ueberreste dieses Enquetensystems, das sich neben der lokalen Repräsentation, welche das Unterhaus vorstellt, bis heute erhalten hat. Treffend sagt Stubbs: die heutige Verfassung sei eine Mischung von 2 Grundgedanken; der Konzentration einer lokalen Maschinerie und einer Ständeversammlung (Stubbs II. 169).

Auf jeden Fall war aber im Laufe des 14. Jahrhunderts der Repräsentativgedanke, d. h. die Anschauung, dass das Unterhaus das Volk vertrete, so fest in die Volksüberzeugung eingedrungen, dass, als im 3. Regierungsjahre Heinrich V. die auf Immunitäten wohnenden Freibauern die Beitragsleistung zu den Diäten der Grafschaftsabgeordneten verweigern, ihnen entgegengehalten wird, dass die letztern nicht etwa für eine Grafschaft oder Immunität sondern für das ganze Reich gewählt würden. („The Commons state among other Petitions, that the wages of knights ought to be levied as well within Franchise as without and pray that the sheriffs be authorised to levy those wages accordingly, excepting the Demesne Lands in the Hands of those Lords, Spiritual and Temporal, as well within franchise as without, who come to Parliament by authority of the king writs, considering that the said knights in every county are elected and come as well for the said Franchise as for the Rest of the said counties throughout the Kingdom.") (S. 1 Lord Report a. a. O. p. 366) [1]).

So war der alten Ständeversammlung, dem Magnum concilium, die neue repräsentative „communitas communitatum", das Haus der Gemeinen, angebaut, und ein neues Staatsorgan erstanden: das Parlament. Aber dieser Zusammenschluss war nur ein äusserlicher und die Geschichte von der Trennung der beiden Häuser in der Regierungszeit Richard II. ist nur eine formelle Loslösung zweier verschiedener juristischer Bestandteile, die innerlich nie geeinigt und gleich waren. Eine Weile lang hätte man glauben können, dass die ins Unterhaus als Vertreter der Grafschaften gesendeten Ritter sich dem hohen Adel, den Baronen viel leichter assimilieren könnten als den Städten. Das Gegenteil war aus mannigfachen sozialen und politischen Gründen der Fall und bedeutet einen charakteristischen Grundzug der englischen Volksvertretung, die Herausbildung der späteren gentry. Diese Stellungnahme der Ritter bedeutete die Erweiterung der an und für sich schon bestehenden Kluft zwischen der alten Ständeversammlung und dem neuen Anbau der communitas communitatum und führte zur Trennung der beiden Häuser. Fortan, d. i. seit Richard II., steht die communitas terrae, die „communaltie" dem alten commune oder magnum concilium gegenüber, das nun,

1) Esmein, Elements de droit constitutional 1903 p. 67, findet mit grosser Oberflächlichkeit erst bei Blackstone die Umwandlung der Grafschaftsabgeordneten in ein Repräsentativorgan im modernen Sinne. Obiges, schon aus der Zeit des 15. Jahrh. stammende Zeugnis ist ihm vollständig entgangen.

den veränderten Zeitläufen entsprechend, als „king in his council in his Parliament“ („le roy et son council en parlament“) bezeichnet wird. (Stubbs II. p. 192.) **§ 48.**

Die Sachlage ist nun die, dass um die Zeit Eduard III. insbesondere Richard II. das Unterhaus scharf gesondert erscheint vom Oberhaus, dem früheren Magnum concilium, dass aber dieses letztere noch innig mit der früheren Curia Regis, dem Staatsrat des Königs, dem concilium ordinarium zusammenhängt, und immer noch als Fortsetzung des Königs, als seine rechte Hand aufgefasst wird. Unterhaus und „king in his council in his Parliament“ stellen zusammen den King im Parlament dar. Das Problem, das nun hier beginnt, ist, wie sich das Oberhaus dem Könige gegenüber verselbständigt, ein Entwickelungsprozess, der erst in der Zeit der Tudors abgeschlossen ist.

Bevor wir dies näher darlegen, sei festgestellt, dass das Parlament bis zum Ausgange des Mittelalters sich vorwiegend nur mit richterlichen Geschäften und Geldbewilligungen zu befassen hatte. Das Gesetzgebungsgeschäft als Rechtsatzung lag vorwiegend in der Hand des Königs, trotzdem durch die Ordinance Eduard II. von 1322 alle Angelegenheiten, die den König, seine Familie und das gesamte Reich betreffen, nur im Parlament geordnet und gesetzlich festgelegt werden durften[1]). Dieses Ueberwiegen der richterlichen und Geldbewilligungsfunktion, insbesondere der ersteren, musste dem ganzen Geschäftsgang und der Geschäftsordnung des Parlaments einen eigenen Charakter aufdrücken, der sich bis auf den heutigen Tag erhalten hat. Die Geschäftsordnung des Parlaments wird eigentlich besser als Prozessordnung bezeichnet werden müssen; die Privilegien des Parlaments und der Parlamentsmitglieder werden denen der Gerichte und Richter nachgebildet. Die schon vorhandene alte Auffassung des Parlaments als Curia regis, als Gerichtshof, des Unterhauses als grosses Grafschaftsgericht, wird durch diese vorwiegende Uebung richterlicher Geschäfte bis zum Ausgange des Mittelalters noch in ihrem Charakter als oberster Gerichtshof des Landes verstärkt und hat uns in der lex et consuetudo Parliamenti und in den Parlamentsprivilegien — wie wir in den nächsten Kapiteln sehen werden — ein Denkmal dieser Auffassung hinterlassen.

Aber auch die Geldbewilligungsfunktion des Parlaments wird für dessen Geschäftsordnung massgebend und führt namentlich unter Heinrich IV. (9. Regierungsjahr) zur Verselbständigung des Oberhauses gegenüber dem König, als dessen Verlängerung es bisher aufgefasst worden war. Die Deklaration vom 21. November 1407, welche unter dem Namen Indemnity of Lords and Commons bekannt ist, bestimmt, dass in Hinkunft nicht mehr, wie bisher, die Commons vor den König und die Lords befohlen werden dürften, um von diesen die Wünsche, insbesondere Geldforderungen, entgegenzunehmen (ein Vorgang, den die Commons damals als „to be in prejudice and derogation of their liberties“ bezeichneten (Parry p. 167)), sondern „dass in Hinkunft es Rechtens sein soll, dass die Lords untereinander im Parlament in Abwesenheit des Königs über die Lage des Reichs und die notwendige Abhilfe beratschlagen sollten, und in gleicher Weise die Gemeinen; sodann dass die Lords und die Gemeinen, jeder Teil für sich, dem Könige nicht eher von einer Geldbewilligung Mitteilung machen dürften, als bis sich Lords und Commons geeinigt hätten und dann dem Könige in der gewohnten

1) S. Parry a. a. O. p. 85: die Ordinance lautet: „That for ever thereafter, all Ordinances made by the Subjects of the king and his Heirs, by any power or authority whatever concerning the Royal Power of the king or his heirs or against the Estate of the Crown shall be void, and of no avail or force whatsoever, but the Matters to be established for the Estate of the king and his heirs, and for the Estate of the Realm, and of the People, shall be treated accorded and established, in Parliaments, by the king and by the Assent of the Prelates Earls and Barons, and the communalty of the Realm according, as has been before accustomed.“

§ 48. Art und Form durch den Mund des Sprechers darüber berichtet hätten". („Provided always that the Lords on their part and the Commons, on their part shall not make any report to the king of any Grant by the Commons granted and by the Lords assented to, nor of the communications of the said Grants, before the Lords and Commons be of one assent and accord, and then in manner and form as has been accustomed; that is by the mouth of the speaker of the commons.") Obwohl diese Erklärung dem Könige nur verbot, an den Beratungen beider Häuser über Geldbewilligung teilzunehmen, so hat sich doch allmählich dieser Grundsatz auch auf andere Beratungen erweitert und es hat sich seit dieser Zeit zu verfassungsmässigem Grundsatz ausgebildet, dass der König bei keiner Debatte und Beratung im Ober- und Unterhause teilnehmen dürfe. (S. Hearn p. 59.) Jedenfalls führte diese Indemnitätserklärung zur Verselbständigung des Oberhauses gegenüber dem Könige und je mehr sich die richterlichen Geschäfte des Parlaments, namentlich seit Ausgang des Mittelalters, zu Gunsten des Privatbillverfahrens und des Privy Councils verminderten, desto weniger hatte das Oberhaus Veranlassung, mit der alten curia regis, dem königlichen Staatsrat, Berührung zu nehmen. — So ist diese Entwicklung der Verselbständigung in der Zeit der Tudors abgeschlossen. Der Jurist Dyer sagte zur Zeit Heinrich VIII.: „Parliament consists of three parts, the king as the head, the Lords as the chief and principal members of the body and the Commons as the inferior members" (cit. bei Pike a. a. O. p. 327).

Besonders klar ist diese Entwicklung bei Coke 4. Instit., der (p. 2) das Parlament bezeichnet: 1) als Staatsorgan, das mit Rechten begabt ist; dasselbe ist für ihn die grosse Korporation des Landes („and the king and these three estates, are the great corporation or body politic of the kingdome"), 2) als oberster Gerichtshof des Landes: „si antiquitatem spectes est vetustissima, si dignitatem, est honoratissima, si jurisdictionem, est capacissima". Innerhalb des höchsten Gerichtshofes ist das Unterhaus die grosse Anklagejury des Reiches („the general inquisitors of the realm")[1], weil es ähnlich wie die Grafschaftsjury aus allen Teilen der Grafschaft, so aus allen Teilen des Reiches kommt („coming out of all the parts thereof"). Der Gedanke, dass das Parlament Gerichtshof sei, wird von ihm der ganzen Interpretation der parlamentarischen Geschäftsordnung und der sog. Parlamentsprivilegien zugrunde gelegt (4 Inst. p. 15).

Wie sehr der Gedanke des Gerichtshofs bei ihm jede andere Charakteristik des Parlaments überwiegt, geht bezeichnend aus der Kritik eines Falls einer Bill of attainder hervor, wo der so durch Gesetz Verurteilte bei der Verhandlung nicht anwesend war. Obwohl Coke nun der Ansicht ist (a. a. O. p. 37), dass die einmal festgelegte Act of attainder Gesetz, also unanfechtbares Recht sei, meint er doch mit Berufung auf alte Rechtssprüche, „dass der hohe Gerichtshof des Parlaments den unteren Gerichten zum Vorbild dienen müsse. Kein Untergericht dürfe dies (d. h. Personen in ihrer Abwesenheit verurteilen) tun, also auch nicht das Parlament („and no inferior court could do the like; and they thought that the high court of Parliament would never do it"). Coke schwankt hier, wie wir sehen; die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments will er noch nach den Normen der alten richterlichen Funktion beurteilen, kommt aber dabei natürlich mit den Tatsachen in Kollision. So sehr ist in ihm der Gedanke, das Parlament sei Gerichtshof, festgewurzelt.

Nach Coke ist jedes der beiden Häuser des Parlaments Staatsorgan und beide Häuser zusammen. Er sagt a. a. O. p. 23: „And it is to be known, that the Lords in their house have power of judicature and the commons in their house have power

1) 4 Instit. p. 23: If any lord of Parliament spiritual or temporal, have comitted any oppression; by bribery extortion, or the like, the house of commons being the general inquisitors of the realm (coming out of all the parts thereof) may examine" etc. . . .

of judicature and both houses together have power of judicature"; und p. 27: „Nota, the house of commons is to many purposes a distinct court". § 48.

Dies die Entwicklung des Parlaments bis zu Coke's juristischer Formulierung. Das Parlament ist ein aus zwei Häusern bestehendes, mit Rechten ausgestattetes Staatsorgan, nämlich der hohe Gerichtshof des Landes, wobei auch jedes der beiden Häuser für sich Staatsorgan in gewissen Fällen sein kann. Es ist die grosse Korporation des Reichs mit Rechten. Wem gegenüber? Nicht dem Könige; nur den andern Untertanen gegenüber. Daher heissen diese Rechte Privileges, Parlamentsprivilegien, die den gewöhnlichen Privilegien der Richter und Gerichtshöfe nachgebildet sind. Coke spricht, da er in der Zeit vor der grossen Revolution schreibt, nicht von Rechten des Parlaments dem Könige gegenüber. Bezeichnend für seine Auffassung nach dieser Richtung hin ist die Tatsache, dass er nicht, wie die Juristen der nachrevolutionären Zeit, das Parlament dem König gegenüberstellt, sondern ausdrücklich sagt, das Parlament bestünde aus dem König und den 3 Ständen. Wenn Coke auf das Verhältnis des Parlaments zum König zu sprechen kommt, dann vergleicht er es mit einem Uhrwerk, das manche Räder und manche Federn habe, so, dass das kleinere das grössere bewegen muss, aber alles nach seiner Art, Ort und eigentümlichen Bewegung; wenn die Bewegung der kleineren versage, so werde auch die der grösseren gehindert. (4. Inst. p. 2: „And this court is aptly resembled to a clock which hath within it many wheels, and many motions, all as well the lesser as the greater must move, but after their proper manner, place, and motion; if the motion of the lesser be hindred, it will hinder the motion of the greater".) Also ein Bild statt einer juristischen Konstruktion, die er sich für gewöhnlich nicht entgehen lässt. Um zu ihr zu gelangen, hätte er ein Zeitgenosse Blackstone's sein, d. h. nach der grossen Revolution leben müssen.

Das Parlament als dem Könige gegenüber berechtigtes Staatsorgan. § 49.

Dies ist das Werk der grossen Revolution, wie es uns in der Bill of right von 1688 als vollendete Tatsache gegenübertritt.

Schon zu Ausgang des Mittelalters insbesondere im 14. und 15. Jahrhundert tritt das Parlament in geschlossener Einheit dem König mit Forderungen gegenüber. Durch Ausübung revolutionärer Gewalt hatte das Parlament das Haus Lancaster 1405 auf den Thron erhoben und die Könige dieses Hauses, die nun durch mehr denn 60 Jahre England regierten, mussten sich so auf einen sogenannten „parlamentarischen" Erwerbstitel stützen. Dadurch gewann das Parlament eine Obermacht über den König, wie es sie kaum je besessen. Nicht mehr waren es die Barone, wie unter Johann, sondern die Commons, die in ihren Ansprüchen geradezu anmassend wurden. Sie verlangten, dass die königliche Gewalt durch die Kontrolle eines Staatsrats beschränkt würde, der von dem Parlament zu kontrollieren wäre. Schon im Parlament von 1404 kritisieren sie die Organisation des königlichen Haushaltes, die damals mit der des bisherigen Staatsrats sehr innig verflochten war, und bitten den König, die Ernennung der Staatsräte im Parlament vorzunehmen, eine Bitte, die erfüllt wird (III. Rol. Parl. 525 und 530). Nicht zufrieden damit, verlangen sie das Verfahren im Staatsrate (dem concilium ordinarium) zu regeln und in den Parlamentsrollen von 1406, 1424 und 1430 erscheinen auch in der Tat solche Regulative. Ja das Parlament nimmt sogar die Bezahlung der Berater des Königs unter seine Oberaufsicht (Rol. Parl. III. 577, 585—589., IV. 201 ff.). Während der Minderjährigkeit Heinrich VI. wird sogar ein Gehaltsschema des Staatsrats aufgestellt (Rol. Parl. IV. p. 374).

Nicht zu verwundern ist daher, dass der grosse Jurist dieser Epoche Sir John

§ 49. Fortescue (Lord Oberrichter unter Heinrich VI.) in seinem berühmten Buche „de laudibus legum Angliae“, den Satz aufstellt: „der englische König kann nicht aus eigener Machtvollkommenheit oder durch seine Minister Steuern irgendwelcher Art seinen Untertanen auferlegen; er kann nicht die Landesgesetze ändern oder neue machen ohne die ausdrückliche Zustimmung des ganzen Reichs, wie es im Parlamente versammelt ist (c. 36)“. Denn das englische Reich sei eine beschränkte Monarchie, ein dominium regale et politicum[1]) und nicht eine blosse absolute Monarchie (ein dominium regale) wie das französische Königtum, in welchem der Satz herrsche „quod principi placuit legis habet vigorem“ (de laudibus c. 9).

Dass das Parlament auf dieser bedeutenden Höhe, auf der es sich nun dem Könige gegenüber befand, nicht zu erhalten verstand, dass es damals zur klaren Durchbildung der Parlamentsrechte gegenüber dem Monarchen nicht kam, und dass die Kraft des Parlaments unter der Regierung Eduards IV. aus dem Hause York für Jahre hinaus gebrochen wurde, hat seine Gründe in mannigfachen Umständen. Vor allem in der absolutistischen Politik des skrupellosen Eduard IV., der nach dem Sturze der Lancasters sich beeilte seine Erwerbstitel der englischen Königskrone nunmehr erblich darzustellen und die durch das Parlament auf den Thron erhobenen Könige als bloss de facto-Könige zu stigmatisieren (Taylor the origin and growth of the English Constitution 1899 I. 568 ff.). Dazu kommt noch, dass die Grundlage zur Schwächung des Unterhauses schon in den Wahlgesetzen Heinrichs IV. und Heinrichs V. gelegt war, indem die Einschränkung des aktiven und passiven Grafschaftswahlrechts zum Unterhause nunmehr ihre Früchte trug. Das Oberhaus war durch die Rosenkriege in seinem Mitgliederbestande arg dezimiert, der höhere Klerus durch die Lollardenrevolution unter Wycliff in vollständiger Abhängigkeit vom Schutze der Krone. Alle die Umstände hatten ein Resultat: den Verfall der Macht des Parlaments gegenüber dem Könige für 2 Jahrhunderte.

In der Zeit der Yorks und Tudors hielt der König und die starke Gewalt des Staatsrats (Privy Council) jede ähnliche Regung der Parlamentswürde nieder. Aber schon am Ende der Herrschaft der Tudors insbesondere unter Elisabeth machten die Commons mit Erfolg gewisse Rechte, insbesondere die Rechte, über allgemeine Staatsangelegenheiten zu beraten, der Krone gegenüber geltend. So beklagen sie sich 1571 (1 Parl. History 766) über gewisse Missstände der Civilverwaltung insbesondere über das grosse Anwachsen von Monopolen, welche die Könige zur Mehrung der Staatsfinanzen an Private verliehen. Der Lord Siegelbewahrer tadelt deshalb scharf, dass sie die Verleihung und Prärogative der Königin in Frage stellten und gegen deren ausdrückliche Ermahnung zu viel Zeit mit Angelegenheiten vertändelten, welche sie nichts angingen und welche zu verstehen sie unfähig wären. Im Jahre 1579 bezeichnet die Königin die Monopole als Teil ihrer Prärogative, welche die schönste Blume in ihrem Garten, und die wichtigste Perle ihrer Krone und ihres Krondiadems sei. Diese sollten die Gemeinen nicht angreifen, sondern ihrer königlichen Disposition überlassen. Im Jahre 1601 werden aber die angefochtenen Monopolpatente aufgehoben und die Nichtverleihung solcher in Zukunft, zugesagt. So finden wir schon unter Elisabeth die Frage angeregt, wie weit die königliche Prärogative dem Parlament insbesondere den Gemeinen gegenüber reiche. War die Prärogative bis zu diesem Zeitpunkte in dem Sinne von Bevorrechtigung des Königs allen Untertanen gegenüber aufgefasst worden, so bekommt sie so seit Elisabeth eine andere Spitze, nämlich die gegen das Parlament gerichtete.

---

1) S. auch Ueber die Regierung Englands c. 1 und 2, übers. von Parow in Brentano-Leser's staatsw. Abhandlungen.

§ 49. Dadurch war das Kampfgebiet zwischen Krone und Parlament nun abgesteckt. Der Kampf wurde unter den Stuarts ausgefochten. Die Details desselben müssen hier übergangen werden. Er zeigt vollauf, dass die Macht des Geldbeutels der grösste Verbündete der englischen Freiheit und des englischen Parlaments war. Der Geldbewilligung wegen mussten sich die Stuarts vor ihrer Vertreibung, und nach ihrer Restauration, Einschränkungen und Begrenzung ihres von Kronjuristen aufgestellten Prärogativbegriffs gefallen lassen. Die Parlamente dieser Zeit konnten, wie der hervorragende Geschichtsschreiber Macaulay (history of England I, 193) sagt, nicht gehindert werden, ihren eigenen Preis auf jede ihrer Geldbewilligungen zu setzen. Dieser Preis war, dass ihnen gestattet wäre, bei jeder Ausübung königlicher Prärogative dazwischen zu treten, dem König die Zustimmung von Gesetzen abzunötigen, die er im Herzen verwarf, Ministerkabinetten den Boden abzugraben, die auswärtige Politik und selbst die Kriegsverwaltung zu leiten.

Vollends trifft diese Entwicklung der Macht des Parlaments seit Wilhelm III. zu, der, auf einen Parlamentstitel gestützt, zur Krone gelangt war und zu dessen Regierungszeit die bisherigen Vertreter des Gottesgnadenkönigtums in der Regierungsopposition standen, daher jede Parlamentsattacke auf die königliche Prärogative natürlich mitmachten. Daher wird schon damals der Satz aufgestellt, dass für die Leitung der Staatsangelegenheiten nicht der König, sondern seine Minister verantwortlich seien. Und 1711 wird bei Beratung der Friedenspräliminarien, die den spanischen Erbfolgekrieg beendigen sollten, im Parlament auf die Frage, ob das letztere sich mit der königlichen Prärogative überhaupt beschäftigen dürfte, geantwortet: kein Bestandteil der königlichen Prärogative stände so hoch, dass er nicht den Beirat des Parlaments und die Beratung im Parlamente vertrüge ...... („no praerogative could be above advice“).

Bei allen diesen Verfassungsstreitfragen handelt es sich aber nur um eines: wie weit gehen die Rechte des Parlaments, wie weit die des Königs? Während die Entwicklung des Parlaments bis zur Zeit Coke's nur die Lösung gebracht hat, das Parlament — der König mit eingeschlossen — ist Staatsorgan, die grosse Korporation des Landes und der höchste Gerichtshof, bringt die grosse Revolution von 1688 das judicium finium regundorum zwischen Parlament und Krone. Die grossen Verfassungsakte, die Petition of rights, die Declaration of rights, die Bill of rights tragen Namen, die dem englischen Prozess (Petition gleich Bitte um Justizverwaltungsakte, Declaration: Feststellung des Klagegrundes, Bill: Klagebegehren) entlehnt sind und markieren auch in der Tat Stadien des grossen Rechtsstreits, den die Krone und das Parlament geführt und der mit dem Sieg des letzteren geendet hat.

Blackstone's Darstellung ist der juristische Ausdruck dieser Entwicklung, dass das Parlament dem Monarchen gegenüber Rechte habe. Er kleidet dies unter Locke's und Montesquieu's Einfluss stehend in die Formel der Gewaltenteilung:

1. Die oberste Staatsgewalt (Comm. I p. 147) zerfällt in zwei Teile: die Legislative des Parlaments, bestehend aus König, Oberhaus und Unterhaus, die andere die Exekutive, bestehend aus dem König allein.

2. Die Krone kann aus eigener Macht keine Aenderung an dem zurzeit festgestellten Rechte vornehmen, sondern sie kann nur Aenderungen annehmen oder verwerfen, auf welche die beiden Häuser angetragen und denen sie zugestimmt haben. Die Legislative ihrerseits kann nicht die exekutive Gewalt in ihren Rechten verkürzen, ohne deren eigene Zustimmung („The legislative therefore cannot abridge the executive power of any rights which it now has by law, without its own consent“ 1. Comm. 151).

§ 49. 3. Und darin liegt nach Blackstone der besondere Vorzug der englischen Verfassung, dass alle ihre Teile ein gegenseitiges (check) Hemmungsmittel für einander abgeben. In der Legislative hemmt das Volk den Adel und umgekehrt, indem sie das gegenseitig zustehende Recht der Verwerfung desjenigen haben, was der andere Teil beschlossen („by the mutual privilege of rejecting, what the other has resolved“), während der König ein Hemmnis für beide ist, was die Exekutive vor Angriffen bewahrt. Auch die Exekutive ist gehemmt und in gebührenden Grenzen gehalten durch die beiden Häuser, durch deren Recht (privilege) Untersuchungen anzustellen, Minister anzuklagen und die üble Aufführung schlechter und verworfener Ratgeber zu strafen.

In die Formel der Gewaltenteilung gehüllt tritt die juristische Konstruktion für das Verhältnis von Krone und Parlament auf. Das juristisch wertvolle und bleibende an dieser Auffassung ist nicht die Theorie der Gewaltenteilung, die sich in England, wie wir gleich hören sollen, bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts erhalten und dann wegen der fortschreitenden Demokratisierung des Parlaments aufgegeben worden ist. Juristisch bestimmend allein ist die Auffassung des Parlaments als der Krone gegenüber mit Rechten ausgestattet und umgekehrt der Krone als dem Parlamente gegenüber berechtigt. Es sind dies die Rechte, die Blackstone bald als rights, bald als privileges bezeichnet. Die Beziehung zwischen Krone und Parlament ist nach Blackstone ein Rechtsverhältnis und diese Auffassung ist auch heute noch die herrschende. Der Prärogative der Krone lässt sich, wie dies auch von Vertretern der englischen Staatslehre in der Zeit der glorreichen Revolution geschehen ist (z. B. Walter Raleigh, Works vol. VIII.), eine Prärogative des Parlaments entgegensetzen.

§ 50. Das Unterhaus als dem Oberhaus gegenüber bevorrechtigtes Staatsorgan.

Diese bevorrechtigte Stellung des Unterhauses, wie sie noch unten im einzelnen auseinanderzulegen sein wird, ist durch zwei Schöpfungen des 19. Jahrhunderts bedingt: 1) durch die parlamentarische Regierung, die in England seit der Reformbill von 1832 vollendet wurde und 2) durch die immer wachsende Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts, seit 1867.

I. Die parlamentarische Regierung in England, d. i. sowohl die Abhängigkeit des Ministeriums in seiner Position vom Könige und vom Parlament als auch die Verwaltungstätigkeit durch Beschlüsse und Komitees des Unterhauses kommt erst nach der Reformbill von 1832 auf. Insbesondere die erstere soll uns hier beschäftigen, weil sie von bestimmendem Einfluss auf die Vorrechtsstellung des Unterhauses geworden ist. Denn bei der früheren Wahlkorruption und der ungerechten Verteilung von Wahlsitzen über das Land bestimmte das Ministerium die Unterhausmitglieder, und nicht das Parlament das Ministerium.

Noch 1782 finden wir die Commons vergebens gegen das Ministerium des Lord North Sturm laufen, indem sie ihm ein Misstrauensvotum aussprechen. Das erste Misstrauensvotum (want of confidence) dieser Art! Aber Lord North bleibt trotzdem noch einige Zeit im Amt. Noch 1784 kann der jüngere Pitt im Unterhause behaupten (Mahon history of England III. 78), dass die Unabhängigkeit der Krone und ihre Existenz bedroht erscheine, wenn ihre Prärogative die Minister zu ernennen, von den Commons usurpiert werde, oder wenn — was dasselbe sei — ihre Ernennung von ihnen verworfen würde, ohne einen Grund hierführ anzugeben und ohne selbst die Erprobung der von jenen Ministern getroffenen Massregeln abzuwarten. Heute ist es aber unbezweifelter Grundsatz, dass das Unterhaus sich jedem königlichen Ministerium von vornherein entgegenstellen dürfe, ohne Angabe irgend welchen Grundes; damals noch nicht.

Den Umschwung können wir nun seit 1832 merken. Im Herbst 1834 entliess § 50. Wilhelm IV. kurzer Hand, ohne auf die Unterhausmajorität Rücksicht zu nehmen, seine Minister und bildete ein neues Ministerium mit Sir R. Peel an der Spitze. Das neue Ministerium, das die Situation im Unterhause übersah und merkte, dass es auf keine Unterstützung hier rechnen konnte, riet der Krone zur Parlamentsauflösung. Aber auch die Neuwahlen ergaben keine bessere Position des Ministeriums im Unterhause. Das Ministerium war nach wie vor in der Minorität. Ein Amendement zur Adresse (26 H. D. p. 426), welche die königliche Thronrede beantwortete, sprach das Misstrauensvotum gegen das Ministerium aus. Trotzdem verblieb dasselbe bis zur Niederlage seiner ersten gesetzgeberischen Massnahmen mit der von R. Peel gegebenen Begründung, dass er nicht die Verpflichtung fühle, infolge eines Misstrauensvotums schon zu gehen, sondern damit bis zu dem Zeitpunkt warten werde, da die gesetzgeberischen Massnahmen, die man vorhatte, vor das Haus gebracht seien. Das Ministerium gab dann nach seinem ersten gesetzgeberischen Fiasko seine Demission. Seit dieser Zeit erscheint nun festgestellt (Hearn p. 184), dass nur ein Ministerium, das auch das Vertrauen des Parlaments besitzt, der Krone weiter dienen kann.

Die praktische Anwendung dieses Satzes ward gleich 1841 gezogen. In diesem Jahre wurde zuerst das Misstrauensvotum der Parlaments, insbesondere des Unterhauses, mit der Wirkung ausgesprochen, dass das Ministerium gleich seinen Abschied nahm. Das Ministerium des Lord Melbourne war mit seinem Finanzplan, die Zuckerzölle herabzusetzen, im Unterhause unterlegen. Nach einer kurzen Bedenkzeit kamen sie wieder mit ihrem Plan hervor. Da stellte nun Sir R. Peel den Antrag, das Misstrauensvotum auszusprechen: „Dass Ihrer Majestät Minister nicht genügend das Vertrauen des Unterhauses besässen, das sie fähig machen würde, Massregeln hier durchzubringen, die sie von wesentlicher Bedeutung für die allgemeine Wohlfahrt hielten; und dass ihr Verbleiben im Amte unter solchen Umständen dem Geiste der Verfassung fremd sei“ („that her Majesty's Minister do not sufficiently possess the confidence of the House of Commons to enable them to carry through the House measures which they deem of essential importance to the public welfare; and that their continuance in office under such circumstances is at variance with the spirit of the Constitution“ 58 H. D. p. 706). Der Antrag von R. Peel wurde damals angenommen, führte zur Auflösung des Parlaments, zu Neuwahlen und zu einem neuen Ministerium. Er ist heute Verfassungsgrundsatz.

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist aber durch Konventionalregel der Parteien festgestellt, dass ein Misstrauensvotum im Oberhause durch ein Vertrauensvotum im Unterhause ausgeglichen werden könne, ja noch mehr, dass einem Misstrauensvotum im Oberhause wenig Kraft und Bedeutung zukomme. (S. Hearn a. a. O. p. 162 ff.) Damit ist die bevorrechtigte Stellung des Unterhauses gegenüber dem Oberhause besiegelt. Nicht wenig aber hat dazu beigetragen:

II. Die Demokratisierung des Wahlrechts seit 1867. Wie diese auf die Stellung des Unterhauses zum Oberhause zurückwirkt, soll im folgenden dargestellt werden. Den grossen Gegensatz zwischen der Auffassung des Parlaments vor und nach 1832 vergegenwärtigen wir uns am besten, wenn wir die hervorragendsten Staatsmänner der früheren und späteren Epoche miteinander vergleichen. So sagt Burke in seinen „Reflections on the French Revolution“, dass die englische Volksvertretung des ausgehenden 18. Jahrhunderts allen Anforderungen vollkommen entspräche, welche man an eine solche überhaupt stellen könne. „Den Feinden unserer Verfassung laste ich — sagt er — den Gegenbeweis auf“.

Man fand nämlich damals, ähnlich wie Burke, in der bestehenden Wahlkorrup-

§ 50 tion und den anderen Missständen immer eine glückliche Mischung der verschiedensten Interessengruppen. Die Volksvertretung sollte eine Interessenvertretung sein! Unter einem allgemeinen Wahlrechte, wie es den Zeitgenossen der französischen Revolution allerdings nicht ferne liegen konnte, so meinte Burke, würde jede Minorität von Interessen einfach ihrer politischen Existenz beraubt. Dagegen könnte unter diesem System der Wahlbestechung und Beeinflussung jeder Interessenkreis zum Worte kommen und einen Abgeordneten ins Parlament entsenden. Die eine Stadt mag zwar durch den Einfluss der reichen Klassen ihre Parlamentswahl bestimmen: aber liegt darin nicht ein dem Mittelstand notwendig einzuräumender Anteil an der Interessenvertretung des Parlaments? Eine andere Stadt wird von einem Lord beherrscht. Hier kauft sich ein praktischer Jurist, dort ein indischer Nabob ein: Ist das Parlament nicht als glückliche Mischung aller Interessengruppen im Staate so zu betrachten? Freilich durfte nach der Auffassung dieser Doktrin der Abgeordnete nicht Delegierter, Mandatar seiner Wählerschaft sein, sondern nur ihr Repräsentant[1]). „A public office is a public trust" — ist die Parole (s. 2 H. D. 1095/6. R. Inglis). Aber diese Repräsentationseigenschaft verlangte nicht allzuviel, namentlich nicht, dass der Abgeordnete immer und unter allen Umständen im Einklang und Einverständnis mit seiner Wählerschaft sei. Nur beim Ueberblick über lange Zeitperioden war nach dieser Ansicht der Abgeordnete wirklicher Volksvertreter, mochten auch in der Zwischenzeit Wählerschaft und Abgeordneter nicht übereinstimmen.

Als unerschütterliches Dogma über dieser Doktrin stand die von Blackstone für das englische Parlament aufgestellte Formel der Gewaltenteilung. Man hing dieser Formel an bis Mitte des 19. Jahrh. mit einer Zähigkeit, die unserer Zeit fremdartig erscheint. So sagt z. B. der Herzog von Wellington (7 H. D. p. 202), der in diesem Punkte vollständig mit den Liberalen übereinstimmte: „Da gibt es niemand, der die Parlamentsherrschaft von König, Lord und Gemeinen und die Art, wie sie geführt wird, überblickt und dabei nicht einsieht, dass diese Herrschaft unmöglich wird, wenn die drei Teile ganz gesondert, jeder unabhängig, und in seiner Handlungsweise von gegebenen Einflüssen unkontrolliert wäre". Als diese „gegebenen Einflüsse" dachte man sich Regierung und Lords, welche die Commons jedenfalls zu einem unbedeutenden Rade der ganzen Parlamentsmaschinerie herabdrücken sollten. Freilich liessen sich die letzteren auf die Dauer nicht so gängeln, wie es die alte Doktrin verlangte. Namentlich jene Whigs, die dem radikalen Flügel näher standen, zweifelten nicht an der alten Doktrin und der Dreiteilung, sondern nur an der Notwendigkeit „jener Einflüsse". Der Einfluss der Regierung und der der Lords auf die Zusammensetzung des Unterhauses sollte beseitigt werden und deshalb musste mit dem alten Wahlsystem, das der Korruption Tür und Tor offen liess, gebrochen werden. So änderte die Reformbill von 1832 wenig an der alten Dreiteilungslehre. Deshalb haben die leitenden Staatsmänner der liberalen und radikalen Richtung, wie Russell und Brougham, ebenso wie der konservative Lord Wellington niemals an der Dreiteilungslehre gezweifelt[2]).

Doch seit der Mitte des 19. Jahrhunderts trat immer mehr der Gedanke auf, das Parlament müsse auch wirklich eine Volksvertretung im demokratischen Sinne werden. Nach wie vor herrscht das Glaubensdogma der Dreiteilung der Gewalten, wie es

---

1) Siehe Auch Burke's Rede vor der Wählerschaft von Bristol am 3. Nov. 1774. Work's I. p. 178 f.

2) S. Dickinson, The Development of Parliament during the XIX. century 1895 p. 47. J. Russel, An essay of the history of English Government and Constitution 1865 p. 193. Derselbe: Recollections and Suggestions (1813—1873) p. 215 ff. Brougham, The British Constitution 1861 ch. I., insbes. p. 9 ff.

Blackstone aufgestellt hat. Und dieses Dogma duldete niemals das Uebergewicht einer § 50. der drei Teile, insbesondere des Unterhauses, was doch das notwendige Ziel jeder Demokratisierung des Parlaments hätte sein müssen. Disraeli sagt (H. D. 75 p. 230): „Wir denken, die englische Verfassung sei keine Phrase. Wir glauben fest daran, dass wir in einer Monarchie leben, die in ihrer Handlungsweise beeinflusst wird durch die ihr gleichgeordnete Autorität der Parlamentsteile". Und dennoch, trotzdem sie die herrschenden Klassen nicht anstrebten, wurde 1867 diese Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts zur Tatsache und die Einführung des „Caucus", d. i. der demokratisierenden Wahlmache (s. darüber Kap. Parteiregierung) in Wirklichkeit umgesetzt.

Infolge dieser beiden Tatsachen ist von dem liberalen Idealbilde des Parlaments, wie es bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts vorherrschend war, ein Stück nach dem anderen abgefallen. Vor allem der Grundsatz, dass das Parlament nicht Volks-, sondern Interessenvertretung sei. Seit 1867 ist das Gegenteil mit stark demokratisch zugespitzter Tendenz politische Wahrheit. Sodann die Auffassung der alten Liberalen: der Abgeordnete sei nicht Mandatar seiner Wählerschaft. Auch dieser Satz ist, politisch genommen, in sein Gegenteil gewandelt durch Einführung des „Caucus"systems. Schliesslich hat sich auch die Perle der liberalen Doktrin, die Dreiteilung der Gewalten, allmählich in eine andere Formel gewandelt, nämlich dass das Schwergewicht der ganzen Staatsherrschaft nicht mehr im Parlament als solchem, sondern im Unterhause zu suchen sei. So ist die Krone durch die parlamentarische Regierung ganz in den Hintergrund gedrückt, das Oberhaus sowohl durch die parlamentarische Regierung als auch durch die Demokratisierung des Wahlrechtes zu einem dem Unterhause unterwertigen Faktor geworden. —

Aus der alten Dreiteilung der Gewalten, wobei die drei Teile des Parlaments gleichwertig waren, ist allmählich die Lehre von der politischen Vorherrschaft des Unterhauses mit gesetzgeberischem Veto auf Seite des Oberhauses geworden.

Das Veto des Oberhauses. § 51.

Dasselbe ist eben nur der politische Ausdruck und die Zusammenfassung dreier Rechtssätze, die heute das Verhältnis von Unterhaus zu Oberhaus und das Uebergewicht des ersteren über das letztere bestimmen. Diese drei Verfassungssätze sind:

1. Die der Majorität des Parlaments, insbesondere des Unterhauses entnommenen Minister können trotz eines ausdrücklichen Misstrauensvotums des Oberhauses, niemals aber trotz eines Misstrauensvotums des Unterhauses im Amte verbleiben (Hearn p. 162 ff.).

2. Alle Finanzbills, d. h. solche, welche das Volk mit Abgaben belasten, müssen im Unterhause zuerst eingebracht werden. Durch eine feststehende Praxis ist dieser Satz von Finanzbills auf die meisten anderen Bills ausgedehnt worden, sodass der Ursprung einer Bill im Oberhause die Ausnahme bildet (Lecky, Democracy und Liberty a. a. O. 402). Dem Unterhause steht also heute in der Regel die Gesetzesinitiative zu.

3. Alle Finanzbills, die vom Unterhause angenommen werden, dürfen vom Oberhause nicht amendiert werden. Dem Oberhause steht nur das Recht der Annahme oder Verwerfung der Bill im Ganzen zu. Das Oberhaus hat also nur ein rechtlich anerkanntes Veto in der Finanzgesetzgebung.

Dieser letzte Punkt bedarf noch besonderer Erläuterung, weil er auch ein scharfes Schlaglicht auf das gesetzgeberische Veto des Oberhauses überhaupt wirft.

Schon unter Heinrich IV. war durch die oben zitierte „Indemnity" das aus-

§ 51. schliessliche Recht der Commons anerkannt, dass Geldbewilligungen, die dem Könige vom Parlament gemacht würden, ihren Ursprung im Unterhause nehmen müssten und von der Zeit Carls I. begann man, nur die Gemeinen in dem Vorworte jeder Finanzakte als den bewilligenden Teil des Parlaments zu erwähnen, während die Sanktionsklausel („be it enacted by") natürlich auch der Lords Erwähnung tat. Im Jahre 1671, vollends aber 1678, (Parry p. 563f.; Hallam II. p. 482), stellten die Commons es als ihr unverbrüchliches Recht hin, die Bedingungen und Zwecke des Gelds festzustellen, das in Gestalt von Finanzgesetzen dem Könige bewilligt wurde, was nicht geändert oder beeinträchtigt werden dürfe durch das Haus der Lords („which ought not to be changed or altered by the house of Lords"). Die Lords pflichteten damals allerdings nicht der Resolution des Unterhauses bei, aber durch parlamentarisches Gewohnheitsrecht (parliamentary practice) ist nun endgültig die Sache im Sinne der Commons rechtlich festgelegt [1]). Insbesondere anerkennen es die Lords gegenwärtig durch folgende Praxis an. Wenn nämlich zuweilen Bills, die keine spezifischen Finanzakte werden sollen, ihren Anfang im Oberhause nehmen und Bestimmungen derselben, einen das Staatsbudget belastenden Inhalt haben (z. B. eine Steuer oder Geldstrafe dem Volke auferlegen), so wird nie die fixe Geldsumme gedruckt, sondern die Summe wird mit roter Tinte am Rande angesetzt und so das endgültige Beschliessungsrecht über dieselbe dem Unterhause zuerkannt (May a. a. O. p. 544—49).

Aber über dieses ausschliessliche Recht des Unterhauses hinaus machte letzteres 1860 noch einen Vorstoss. In diesem Jahre hatte Gladstone als Finanzminister in der Aufstellung seines Finanzplanes auch die Aufhebung der Papierstempelsteuer vorgeschlagen. Diese letztere war in Form einer selbständigen, vom Staatshaushalte gesonderten Bill eingebracht. Das Oberhaus nahm den Staatshaushalt an, verwarf aber die mit ihm wesentlich zusammenhängende Aufhebung des Papierstempels und versagte der diesen betreffenden Bill die Zustimmung. Da vertrat nun das Unterhaus sein Recht in folgenden Resolutionen:

1. Das Recht der Geldbewilligung und die Aufbringung der Finanzquellen des Staats stehe allein den Commons zu.

2. Dass, wenngleich das Oberhaus zuweilen sein Recht der Verwerfung von Finanzbills ausgeübt, diese Ausübung doch von den Gemeinen immer scheel angesehen worden sei, da es ihr eigenstes Recht, Steuern zu bewilligen und Finanzquellen aufzubringen, beeinträchtige.

3. Dass man sich in Zukunft davor hüten müsse.

Bei dem Für und Wider der von beiden Häusern vorgebrachten Argumenten muss nur soviel konstatiert werden, dass das Unterhaus selbst zugestand, das Oberhaus könne es als sein gutes Recht betrachten, Finanzbills anzunehmen oder zu verwerfen, aber es entspreche der konstitutionellen Sitte („constitutional usage"), dass es keine wichtige, vom Unterhause angenommene Finanzbill verwerfe. Der Streit endete damit, dass das Unterhaus schliesslich in der Form nachgab und im nächsten Jahre die Aufhebung der Stempelsteuer dem Staatshaushalt anschloss und mit demselben als einheitliche Bill dem Oberhause vorlegte, welches die Bill, da sie sie nicht ganz verwerfen wollte, auch bezüglich der Aufhebung des Papierstempels annahm. Wir werden also auch für das heutige Recht feststellen müssen, dass dem Oberhause das Veto in der Finanzgesetzgebung nicht genommen ist.

Zweifellos besitzt dasselbe auch das Veto in anderen Zweigen der Gesetzgebung, aber nicht als bloss suspensives. Mit anderen Worten, es ist durchaus nicht

1) S. Lecky, Liberty and Democracy a. a. O. S. 404. May, a. a. O. S. 482 ff. Hearn, a. a. O. S. 353.

Rechtssatz, dass das Oberhaus bei einem Zwiespalt mit dem Unterhause in Bezug auf eine gesetzgeberische Massregel nachgeben müsse und dies durch einen Peersschub eventuell erzwungen werden könne. Letzteres, nämlich das Nachgeben, findet nur dann statt, wenn das Volk auf Seite des Unterhauses steht, was durch das Mittel der Parlamentsauflösung und durch Neuwahlen („Appeal to the people") erkannt werden kann. § 51.

Ausser der Autorität von Hearn (S. 175 ff.), der diese Meinung vertritt, dass ein solches Nachgeben des Oberhauses bloss politische Maxime und nicht Rechtssatz sei, sprechen auch die Präzedenzfälle dafür. So der Präzedenzfall von 1884: Die Lords verweigerten der von Gladstone eingebrachten 3. Parlamentsreformbill und Erweiterung des Wahlrechts die Zustimmung, ehe sie nicht über das Schema der Verteilung der Wahlsitze über das Land im Klaren waren. Die Sache endete mit einem Kompromiss, von Nachgeben kann da kaum die Rede sein.
(Dickinson a. a. O. 103 und Morley, Gladstone III. p. 130ff.).

Im Jahre 1893 fiel die Gladston'sche 2. Home Rule-Bill, da das Oberhaus seine Zustimmung versagte. Ein Appell ans Volk wurde nicht einmal versucht, und das Oberhaus behielt Recht. Die Stimmung des Volkes stand damals freilich schliesslich doch zum Oberhause, was sich auch deutlich in den Wahlen von 1895 ausdrückte, die unter der ausgegebenen Parole der Vernichtung des Oberhauses begonnen und den Radikalen auf Jahre hinaus die Herrschaft im Unterhause genommen hatten. —

Kritische Würdigung. § 52.

Das englische Parlament zeigt in seiner juristischen Struktur, wie Stubbs (II. p. 169) treffend sagt, den doppelten Charakter „einer Konzentration der lokalen Verwaltungsmaschinerie" und einer ständischen Versammlung. Es ist dasselbe, als ob er den Aufbau des Parlaments seiner juristischen Technik nach als mittelalterlich bezeichnet hätte.

Mittelalterlich ständisch ist die juristische Auffassung des Parlaments als juristischer Person[1]), als Korporation, die dem Monarchen gegenüber Rechte geltend macht. Die moderne juristische Auffassung des Staats kennt im Organe keine subjektiven Rechte, sondern bloss Kompetenzen, d. h. Umschreibung ihrer Wirkungssphäre durch objektive Rechtsetzung. Die mittelalterliche Staatsauffassung verträgt auch die Auffassung, dass die Staatsorgane gegeneinander mit subjektiven Rechten ausgestattet sind. Dem englischen Staatsrecht ist selbst heute, wie wir sehen, diese Auffassung nicht fremd.

Mittelalterlich ständisch ist, wie wir sahen, das Heranziehen von Enqueten der Berufs- und Standesgenossen, um Recht zu suchen und zu sprechen. Dieses Enquetensystem hat sich auch noch heute erhalten in der Rechtsprechung des Oberhauses in Strafsachen seiner Angehörigen und der Peers im allgemeinen. Schliesslich sind auch die heutigen Convocations der Staatskirche (siehe darüber unten im III. Teil), nichts als Rudimente des alten ständischen Enquetensystems, was insbesondere daraus hervorgeht, dass sie seit altersher gewöhnlich gleichzeitig mit dem Parlamente tagen.

Und trotz dieser mittelalterlichen juristischen Struktur: dieser Anpassungsfähigkeit an das jeweils Gegebene, dieser moderne demokratische Inhalt in der alten ständischen Form des Rechts! Was hat sie nicht alles gesehen und mitgemacht, diese juristische Form des Parlaments: die Allmacht des Königs, die Gleichberechtigung von König und Parlament, die Dreiteilung der Gewalten, schliesslich die Vorherrschaft des Unterhauses, als Charakteristikum der fortschreitenden Demokratie.

---

1) Siehe v. Below a. a. O. S. 248f.

§ 52. Dürfen wir diese Demokratie, wie sie in der Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts und in der Vorherrschaft des Unterhauses zu Tage tritt, gar zu hoch einschätzen? Wie kommt es dann, dass die besitzende Klasse, ja selbst das Oberhaus, immer der fortschreitenden Erweiterung des Wahlrechts zugestimmt hat: war dies nicht Selbstmord? Wie kommt es ferner, dass das Oberhaus trotz des immer wachsenden Fortschritts der Demokratie nicht abgeschafft worden ist, sondern gegenwärtig in seiner Position viel mehr befestigt ist, denn jemals seit dem 17. Jahrhundert? Wie kommt es, dass trotz der Demokratisierung des Wahlrechts selbst das Unterhaus durchaus weder eine demokratische Versammlung ist, noch sich als solche fühlt?[1]), dass es sich selbst heute tiefgreifende Reformen nur allmählich abringen lässt? Der Grund für alle diese drei erstaunlichen Tatsachen liegt eben darin, dass trotz der Demokratisierung des Wahlrechts noch immer die besitzenden Klassen das Heft in den Händen haben. Diese besitzenden Klassen, die durch die zwei grossen Parteien im Lande vertreten werden, dirigieren die Wahlen zum allmächtigen Unterhause. Denn die Kostspieligkeit der Wahlen ist nach wie vor eine nicht wegzuleugnende Tatsache. Dazu kommt aber noch die Einrichtung des „Caucus“, der die Vorherrschaft der beiden grossen Parteien sichert und jede kleinere Partei, die sich dazwischen bilden wollte, zu zermalmen versteht. Der Caucus und die Kostspieligkeit der Wahlen haben aber trotz der Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts die Herrschaft der Leaders erhalten und nur noch gestärkt (siehe darüber Kapitel: Parteiregierung), weshalb sich auch diese der Demokratisierung des Wahlrechts nie ernstlich entgegengestemmt haben. Der Unterschied zwischen dem Parlament vor 1832 und dem der Gegenwart liegt nur darin, dass vor 1832 die Minister und Lords die Wahlen zum Unterhause bestimmten, während gegenwärtig die Abgeordnetenkreation nicht mehr von Staatsorganen, sondern von Organen der Gesellschaft, den beiden grossen Parteiorganisationen und ihren Leaders beeinflusst.

II. Kapitel.

Das Unterhaus.

§ 53. Das aktive Wahlrecht[2]).

„the right of electing knights of the shire belonging to and being inherent in the Freehold.“
Richter Holt in Ashby v. White.

I. Seine Geschichte. Die rechtlichen Voraussetzungen der Wählereigenschaft „franchise“ genannt, sind heute durch eine langjährige Reform, die 1832 begann und 1884/5 endigte, so ziemlich für Stadt und Land unifiziert.

---

1) H. Whates, Tho third Salisbury Administration, 1895—1900 p. 388.

2) Literatur: Für die Geschichte kommt in Betracht: Prynne, Register of Parliamentary Writs 1659, 4 vol. Stubbs II. 237 ff., III. p. 417 und 565 p. Riess, Geschichte des Wahlrechts zum engl. Parlament im Mittelalter, 1885. May, Constitutional history 1861 I. ch. VI. Hearn a. a. O. ch. XVIII—XX. Meyer, Das parl. Wahlrecht 1901 herausg. von Jellinek passim; Porritt, The unreformed House of Commons 1903 II. u. III. passim. Dickinson, The development of Parliament during the XIX. cent. London 1895. Für das geltende Recht: Ashby v. White in Broom's Constitutional Law ed. Denman 1885 p. 848 ff. Rogers, on Elections, 16 ed. by Powell 1897 I. 1—235. Francqueville, Le Gouvernement et le Parlement Britanniques 1887, vol. II. Anson I. p. 97 ff. G. Mc Crary,

Die Gesetzgebung hat entsprechend dem Differenzierungsprozess, den das Grund- § 53. eigentum auf dem Lande d. i. in der Grafschaft aufwies, hier die Wählerqualifikationen vermehrt, dagegen die in den Städten vermindert und so die oben erwähnte Assimilation von Stadt und Land in Bezug auf das Wahlrecht vorgenommen.

Wir wollen im folgenden die stossweisen Wahlrechtserweiterungen näher ins Auge fassen, die das englische Staatsrecht seit dem Ausgang des Mittelalters durchgemacht hat.

1. Die Zeit bis zur grossen Reform von 1832.

Die frühesten Wählerqualifikationen, die aufgestellt worden waren, erscheinen in den Wahlgesetzen von 1413 und 1429 (letzteres unter Heinrich VI.). Danach waren in den Grafschaften nur zwei Wahlrechtsbedingungen zu erfüllen: Wohnort innerhalb der Grafschaft und Grundeigentum, das eine Jahresrente von 40 sh. abwarf.

In den Städten jedoch waren namentlich seit Ausgang des Mittelalters die Voraussetzungen des Wahlrechts ganz bunt durcheinandergemengt. Bald stand das Wahlrecht nur den Mitgliedern des Gemeindeausschusses, bald nur einer beschränkten Anzahl von Stadtbürgern, die gewöhnlich Zugehörigkeit zu einer Zunft aufweisen konnten (soc. freemen), bald allen Einwohnern, die zu den Stadtlasten beitrugen (paying scot and bearing lot), bald überhaupt allen Einwohnern, die einen eigenen Haushalt führten (pottwallers) (s. Porritt I. p. 29 ff.) zu. Das letztere kam allerdings einem allgemeinen Wahlrecht gleich, war aber nicht in vielen Städten vorhanden. In den meisten wählten Interessenoligarchien, die entweder von den Königen aus dem Hause Tudor oder Stuarts, oder aber vom Unterhause selbst durch seine Spruchpraxis bei Wahlprüfungen (elections petitions) etabliert worden waren (s. Merewether and Stephens history a. a. O.). Es gab Städte, wo der oligarchische Gedanke soweit durchgedrungen war, dass nur einige Personen, die man auf den Fingern abzählen konnte, ausschlaggebend wählten.

Solche Städte waren natürlich käuflich und die reichen Kaufleute und die Staatsregierung säumten keineswegs, diese Ware zum „Marktpreis“ sich anzueignen, während der hohe Adel vermöge seines Einflusses dasselbe Ziel: die Patronage über einen solchen Wahlsitz, d. h. die Befugnis, den Wahlkandidaten der Wählerschaft im vorhinein zu bezeichnen, erreichte.

Diese Korruption, wie sie in Städten bei Wahlen herrschte, war der eine Uebelstand, den es zu reformieren galt. Der andere lag in der ungerechten Verteilung der Wahlsitze über das Land. Die Grafschaften waren im Verhältnisse ihrer Bevölkerung gegenüber den Städten schlecht vertreten, und innerhalb der städtischen Wahlkreise herrschte die grösste Ungerechtigkeit. Grosse Fabriks- und Handelsstädte waren ungenügend oder gar nicht vertreten, während weltverlassene Flecken ein oder sogar mehrere Abgeordnete zum Parlamente entsendeten. Diesen beiden Uebelständen half nun die Reform von 1832 wenigstens teilweise ab, beschränkte aber gerade dadurch den früher allmächtigen Einfluss der Landed gentry im Parlament, insbesondere im Unterhause. Von nun ab konnte der alte Stadtpatron seine Nominationsrechte bei Stadt- und Grafschaftswahlen nicht mehr so geltend machen wie früher. Und durch die gerechtere Verteilung der Wahlsitze, dadurch insbesondere, dass auch die Industriebe-

on American Law of Elections 1897 p. 9 ff. Mackenzie and Lushington, Registration Manual 2. ed. 1897. Renton, vol. V., 375—490. Von Blaubüchern kommen hier in Betracht: Report of Lords Comitee on the probable increase of Electors in Counties and Boroughs from a reduction of Franchise and the changes in constituencies, which would be made by such increase 1860. Two Reports of Commons Comitee on the Intervention of Peers in Elections 1887/88.

§ 53. zirke ihrer Bedeutung wenigstens annäherungsweise entsprechend Vertretung fanden, waren neben den agrarischen Interessen dem Industriekapital die Pforten zum Parlament geöffnet. Die Erweiterung des Wahlrechts, die vorgenommen wurde, bestand in folgendem:

a) In den Grafschaften wurden die Fälle, in denen schon ein 40 sh. — freeholder (= Eigentümer eines Freisassenguts) zum wählen berechtigt war, erheblich eingeschränkt. Auch sollten hier noch andere Arten des Besitzes, nämlich der Pachtbesitz (leasehold) und der Zinsbauernbesitz (copyhold) geeignete Wählerqualifikation abgeben.

b) In den Städten wurden zwar die wohlerworbenen Wahlrechte der Freemen und der 40 sh. — freeholders in Städten die Grafschaften „für sich" waren, erhalten.

Doch wurde Sorge getragen, dass sie nicht wieder zur Entstehung kämen. Auf der anderen Seite wurden in den Städten bestehende Verschiedenheiten des Wahlrechts beseitigt und eine uniforme Wahlberechtigung, die occupation-franchise eingeführt. Jeder Bewohner oder Innehaber eines liegenden Guts, dessen jährlicher Reinertrag 10 £ betrug, war wahlberechtigt. Doch musste er noch ausserdem zur Armensteuer eingeschätzt sein und alle öffentlichen Abgaben entrichtet haben.

Der Effekt der Reformakte von 1832 kommt in folg. Ziffern für England und Wales am besten zum Ausdruck:

	Vor 1832	nach 1832
Bevölkerung	13 896 597	24 029 702
Grafschaftswähler	247 000	370 379
Stadtwähler	188 391	285 958

Vertreten waren sohin etwa 1/33 der Bevölkerung, selbst nach 1832, was eben beweist, dass das Schwergewicht dieser Reform nicht in einer grossen Wahlrechtserweiterung, sondern hauptsächlich in der gerechteren Verteilung der Wählersitze lag.

2. Die Zeit von 1836—1867.

In dieser Periode machten insbesonders die Chartistenbewegung 1848 und der Fall der Kornzölle 1846, dieses hauptsächlichsten Bollwerks der Agrarier, das Parlament den Forderungen nach Erweiterung des Wahlrechts zugänglicher[1]. Vollends war es, wie wir jetzt aus Gladstone's Papieren wissen, der nordamerikanische Unabhängigkeitskrieg, der den Forderungen nach Erweiterung des Wahlrechts den endgültigen Nachdruck gab (Morley, Gladstone II. p. 124 f.). Sah man doch damit den Sieg einer kräftigen Demokratie deutlich vor Augen gestellt. Im Wetteifer um die aura popularis brachte das konservative Ministerium Derby-Disraeli eine Bill ein, die als Repräsentation of People Act 1867 (30 and 31 Vict. c. 102) Gesetz wurde. Sie brachte für England, abgesehen von einer Neuregelung der Wahlbezirke, die folgenden Erweiterungen des Wahlrechts:

a) In den Grafschaften wurde die auf Eigentum oder eigentumsähnlichen Besitz gegründete Wahlberechtigung sog. Owner-franchise von 10 £ auf 5 £ herabgesetzt und die früher bloss in den Städten massgebende Occupation-franchise eingeführt. Doch musste in Grafschaften der Wähler 12 Monate vor der Wahl ansässig sein, und das liegende Gut, das ihn zur Wahl berechtigte, einen Reinertrag von 12 £ abwerfen.

b) In den Städten wurden 2 Wahlrechtsqualifikationen eingeführt: die lodger-

1) Siehe darüber insbes. Spencer-Walpole, The history of Twenty-Five Years London 1904, vol. I. p. 180 ff. und vol. II. ch. IX. 145 ff. Seit 1832—1867 waren folgende Reformversuche und Bills vorgelegt: Reform bills von 1852, 1854, 1859, 1860 und 1866 (s darüber Parl. Papers 1866, vol. 57 p. 639). Sodann folgende, minder umfassende Reformversuche: Die L. King's County Franchise Bills von 1861 und 1864. Die Baine's Bourough Franchise Bills von 1861 und 1865. Die Berkeley's Ballot Bill von 1861 und 1864. S. H. D. vol. 161 p. 1932; vol. 162 p. 410, 1004; vol. 174 p. 954; vol. 176 p. 47; vol. 178 p. 1705.

und die household-franchise. Die erstere gab jedem Mieter, der einen jährlichen Mietzins von 10 £ zahlte, und 12 Monate zuvor einregistriert war, die letztere jedem Inhaber eines selbständigen Haushalts, der ein Haus oder einen Hausteil bewohnte, 12 Monate vor dem 31. Juli des Wahljahres zur Armensteuer eingeschätzt war und dieselbe auch entrichtet hatte, die Wahlberechtigung. Es war dies ein äusserst liberaler Gedanke, denn er gab den Arbeitern insbesondere den verheirateten, ein Wahlrecht. Besonders begünstigt war die Ausführung dieses Gedankens noch dadurch, dass ein Gesetz über die Einschätzung zur Armensteuer von 1869 (32/3 Vict. c. 41) bestimmte, dass die Einzahlung der Armensteuer durch den Hauseigentümer unter Umständen den Mieter wahlberechtigt mache (sog. compounding). Desgleichen für Schottland (31 and 32 Vict. c. 48). In Irland wurde die household-franchise damals nicht eingeführt (31 and 32 Vict. c. 49 s.[1]), doch sonst das parlamentarische Wahlrecht ansehnlich erweitert. Der Effekt dieser Wahlrechtserweiterung machte sich ganz besonders in Städten fühlbar, was aus nachfolgender, für das ganze United Kingdom massgebender Tabelle hervorgeht: § 53.

	Vor 1867	nach 1867
Totalbevölkerung:	29 613 234	
Grafschaftswähler:	764 622	1 048 491
Stadtwähler:	602 196	3 399 761 [1]).

Die Zahl der Wähler betrug etwa $^1/_7$ der Bevölkerung.

3. Die Zeit von 1867—1884.

Immer lauter wurde nun der seit den 50er Jahren nie verstummte Ruf nach Munizipalisation der Grafschaften (s. Martineau III. p. 31 ff.). Dies bedeutete, dass die in den Städten vorgenommenen Wahlrechtserweiterungen auch auf's platte Land, d. i. auf die Grafschaften übertragen werden sollten. Gladstone's Ministerium von 1884 vollzog die Tat durch die Repräsentation of People Act von 1884 (48/9 Vict. c. 3).

Die Aenderungen der Wahlrechtsqualifikation gingen in England und Schottland nur die Grafschaften, in Irland auch die Städte an. Die Zahl der irischen Stadtwähler wurde verdoppelt (Franqueville I. 325).

Hier wurde nachgetragen, was die Reform von 1867 Irland zu bringen versäumt hatte. Im übrigen wurden im ganzen vereinigten Königreiche die household- und lodgerfranchise auch in den Grafschaften eingeführt.

Der Effekt der Reform spiegelt sich in folgenden Ziffern wieder:

	Vor 1884	nach 1884
Grafschaftswähler:	1 244 499	3 485 267
Stadtwähler:	1 946 040	2 184 069
Totalbevölkerung:	34 877 399	

Vertreten waren etwa $^1/_6$ der Bevölkerung als Wähler. Wir sehen, die Zahl der Grafschaftswähler hat sich um 75% vermehrt; der Vertretungskoeffizient ist von $^1/_7$ a. 1867 auf $^1/_6$ a. 1884 gewachsen.

II. Die juristische Natur. Schon die äussere Entwicklungsgeschichte des aktiven Wahlrechts zum Unterhause zeigt den innigen Zusammenhang dieses Rechts mit der realen Grundlage, Grund und Boden. Dasselbe lehrt auch die Dogmengeschichte. Das aktive Wahlrecht ist schon seit früher Zeit, wie jener oben als Motto zitierte Ausspruch des Richters Holt zeigt, als eine Pertinenz und ein Annex des Grundbesitzes (freehold), als ein im Grundbesitz steckender Besitz aufgefasst worden (S. State Trials. vol XIV. p. 695—888) und wird auch heute noch so aufgefasst (S. Mc. Crary On Elections 1897 p. 10).

1) Siehe dazu auch Gladstone in Hans. Deb. vol. 182 p. 56.

§ 53. Jener Lord Holt sagte auch im Rechtsfalle Ashby v. White, wo ein gewisser White als Stadtobrigkeit einen Mann namens Ashby zu den Parlamentswahlen der Stadt Aylesbury nicht zulassen wollte, von dem Wahlrechtskläger (Ashby) „The plaintiff in this case hath a privilege and a franchise, as he is possesor of the borough land or house, and the defendants have disturbed him in the enjoyment thereof, even in the most essential part which is his right of voting". Also das Wahlrecht ist auch hier ein Annex des Grundbesitzes im Wahlkreise und zwar einer seiner wesentlichen Teile.

Historisch entwickelt sich diese Auffassung aus der alten Sektapflicht zum Grafschaftsgericht, wo die Wahlen der Grafschaftsritter zum Unterhause stattfanden. Bis in die Mitte des 13. Jahrhunderts war wohl diese Sektapflicht, in der auch die Wahlfunktion steckte, eine an den Grundbesitz geknüpfte und schwer nnd drückend empfundene Last. Es galt als keine besondere Annehmlichkeit, zu den oft viele Meilen entfernten Grafschaftshauptorten (bei den schlechten Verkehrsmitteln!) zu reisen, daher wurde, wie Pollock und Maitland gezeigt, (history I p. 522 ff.) im 12. Jahrhundert die Sektapflicht durch Vertrag auf bestimmte Pflichtige abgewälzt und für ein ganzes Kirchspiel, für einen grossen Gutsherrn oder für gewisse Freeholders immer nur von einigen wenigen Personen geleistet, die dann im Grafschaftsgericht erschienen. Seit dem Ausgange des 13. Jahrhunderts, seit den Tagen von Lewes und Eweshan, endete auch dies, wohl durch die veränderten sozialen Anschauungen und das massenhafte Aufkommen von Freeholders, die früher bloss Hörige waren. Wir finden im 13. Jahrhundert im Grafschaftsgerichte nicht bloss die Grossgrundbesitzer nnd die Freeholders, sondern auch Hörige. Ein besonderer Zensus war jedoch nicht vorhanden. Man drängte sich zum Grafschaftsgerichte bei Wahlen, wo meist 500 bis 1000 Personen vorhanden waren (S. Riess a. a. O. p. 48). Freilich hatte jetzt auch die frühere Wahlpflicht, die einstmals sehr lästig war, nunmehr namentlich seit dem 15. Jahrhundert eine „goldene Seite". Die Lords, die gern auf Parlamentswahlen Einfluss nahmen, bezahlten, wie dies aus den Paston Letters (ed. Fenn II. p. 70) hervorgeht, oft mit hohen Summen (19 s 1½ d pro Wähler), da war es auch kein Wunder, wenn sich Crethi und Plethi an die Wahlurne herandrängte. Dieser soziale Umschwung traf aber eine ganz unvorbereitete Rechtsordnung, die ja in dem Pflichtgedanken steckte und nur die Wahlfunktion, die an den Grundbesitz geknüpft war, kannte.

Um den neuen Verhältnissen Rechnung zu tragen, ergehen die Wahlgesetze von 1429 und 1432 im 8. und 10. Regierungsjahr Heinrich VI., welche die Wahlfähigkeit auf die Freeholders von 40 s. gesetzlicher Grundrente beschränken. Die Vorrede zu dem Statut von 1429 beschreibt vorzüglich den früheren Zustand, wie sich diese verschiedenen Klassen von Personen an die Wahlurne herandrängten mit den Worten: (Statutes at large II. p. 243) „Wereas the elections of knights have of late in many counties of England been made by outrages and excessive numbers of people, many of them of small substance and value, yet pretending to a right equal to the best knights and esquires". Diese Gesetze, die einen Zensus für das Wahlrecht einführten, veränderten formal-juristisch den Rechtszustand, indem aus der an den Grundbesitz geknüpften Wahlpflicht nunmehr ein an Grundbesitz geknüpftes Wahlrecht wurde. Aber wie zäh man noch an dem alten Wahlpflichtsgedanken hängt, geht aus Coke Institutes (vol. 4 p. 48) hervor: „The king cannot grant a charter of exemption to any man to be freed from election of knight, citizen or burgess of the Parliament". Der König selbst kann niemanden von der Wahlpflicht zum Parlament befreien. Aber in der Folge wird auch ausdrücklich von einem Wahlrecht, das an den Grundbesitz geknüpft ist, gesprochen und jener obige Ausspruch des Oberrichters Holt

von 1705 zeigt dies ebenso, wie der seines Zeitgenossen, des bekannten Schriftstellers De- § 53. foe, anlässlich der Union mit Schottland. Man wendete damals gegen die Union Englands mit Schottland ein, dass Schottland die Beseitigung seines Parlaments die Rechte der Freeholders beeinträchtige, was Defoe zu entkräften sucht (Collections of Tracts Regording Wellai or sool Essays III. p. 22).

Noch heute ist, wie zur Zeit Holt's und Defoe's das Wahlrecht eine an den Grundbesitz geknüpfte Befugnis. Dies hat auch in neuerer Zeit (1867) Disraeli mit den Worten zum Ausdruck gebracht, dass das Prinzip des englischen Wahlrechts das „rating" sei, d. i. die Einschätzung zur Kommunalsteuer, die in England bekanntlich Grundsteuer ist. (H. D. vol. 186 p. 6 ff.). Disraeli sagte auch bei Einführung der demokratischen Householdfranchise, dass auch sie auf diesem Prinzip aufgebaut sei und fügte begründend hinzu: „If you are going to invest men with the exercise of public rights let that great trust be accompanied with the exercise of public duty". Kurz an dem alten „Paying scot and bearing lot" als Voraussetzung des Wahlrechts d. h. an der Zahlung von Real steuern und damit implicite an dem Grundbesitz hängt sogar heute noch die ans allgemeine Wahlrecht streifende Household franchise. (S. George Bowyer in H. D. vol. 186 p. 47)[1]).

Eben weil das Wahlrecht seit jeher an den Grundbesitz geknüpft war, konnte niemals das allgemeine Wahlrecht durchdringen, obwohl ihm durch weite Auslegung der realen Grundlagen nahe gekommen wird. Zweimal taucht der Gedanke des allgemeinen Wahlrechts in der Geschichte Englands auf.

Einmal in der Zeit der Republik unter Cromwell. Die ultrademokratischen Tendenzen im Heere Cromwell's vertreten durch die Levellers, verlangten für die Verfassung der Republik ein allgemeines Wahlrecht. Bei den Beratungen des dem Parlament von der Armee vorgelegten Verfassungsprojekts (dem Agreement of the people [1647]) im Rat der Cromwell'schen Offiziere wurde der Gedanke eines allgemeinen Wahlrechts von den Levellers verfochten. Doch er wurde zurückgewiesen mit der Bemerkung, das Wahlrecht sei „Property", ein Eigentum oder eine aus dem Eigentum fliessende Befugnis. Es entspann sich zwischen dem radikalen Rainborow und dem gemässigten Ireton folgende Diskussion: (Clarke Papers vol. I. Camden Society 1891 No. 5 N. S. 49. p. 302/303, p. 311):

Rainborow sagt: „To the thing ittself propertie I would fain know how itt becomes to bee the propertie of some men, and not of the others. As for estates, and those kinde of thinges and other thinges that belonge to men, itt will bee granted that they are propertie, but I deny that (nämlich das Wahlrecht!) is a propertie, to a Lord to a Gentleman, to any nor then another in the kingdom of England....".

Ireton (p. 316): „In the beginning of your speach you seem to acknowledge, that by law, by civill constitution the propriety of having voices in Election, was fixt in certaine persons. Soe then your exception of your argument does not prove that by civill constitution they have noe such propriety, butt your argument does acknowledge, that by civill constitution they have such propriety. You argue against this law that this law is not good". (p. 320): „and doe not heare any argument given butt only that itt is the present law of the kingdome". Wir sehen, von den damaligen Kennern der Verfassung, wird das allgemeine Wahlrecht zurückgewiesen, weil nach damaligem Verfassungsrecht das Wahlrecht ein Teil

1) Aus der Zeit des 17. Jahrh., die Auflassung einer Household franchise als an Grundbesitz geknüpft. S. den Auszug aus den Berichten der berühmten ‚Glanvill Comittee' 1625 bei Merewether and Stephen a. a. O. III. 154/6.

§ 53. des Grundeigentums sei.

Desgleichen ist selbst nach der Einführung der Household franchise 1867 noch keineswegs das allgemeine Wahlrecht eingeführt[1]). Auf einem Umweg suchte man sich damals ihm zu nähern, aber die reale Grundlage — den notwendigen Haushalt — gab man selbst damals nicht auf.

Hand in Hand damit geht die Abneigung der Engländer gegen einen nur an bewegliches Vermögen geknüpften Wahlzensus. Sie nennen solche Wahlrechtsqualifikationen spöttisch „fancy-franchises", „Phantasie-Wahlrechte" und es ist bloss einmal in der englischen Geschichte von Disraeli versucht worden und niemals wieder.

Das englische aktive Wahlrecht war und ist noch heute eine an Grundbesitz haftende Pertinenz, die gegen jeden Mitbürger und gegen die Staatsorgane ebenso geschützt wird, wie jedes andere dingliche Recht. Das ist sowohl die Ansicht der englischen Juristen als auch die einzige Möglichkeit, gewisse Besonderheiten in der Struktur dieses Rechts, wie sie die Spruchpraxis der englischen Gerichte ausgebildet hat, zu erklären.

Was zunächst die Ansicht der englischen Juristen anlangt, so ist hier vor allem die des Lord Holt zu nennen, die er in dem noch heute grundlegenden Rechtsfalle Ashby v. White 1705 ausgesprochen hat (Smith, Leading cases p. 472): „The election of knights belongs to the freeholders of the county and is an original right vested in and inseparable from the freehold and can no more be severed from the freehold, than the freehold itself can be taken away ...... but still the right of election is an original right incident to and inseparable from the freehold. As for citizens and burgessess they depend on the same right as the knights. . ."

Aber selbst im 19. Jahrhundert ist dieselbe Ansicht vorgetragen worden von keinem geringeren als Lord Brougham, dem man gewiss in politischen Dingen keine konservativen Anschauungen vorwerfen darf, da er zu den Radikalen der 30er Jahre gerechnet wurde. Er sagte im Earl of Devons Case (Cruise III. p. 149): „I will now refer to the instance of a franchise, which is similiar to the case I have just mentioned. . . . It is not a property but an incident to a property".

Doch auch nach der Reform des Wahlrechts von 1832 hat sich an der Auffassung nichts geändert. So trägt die Alien Act von 1844 (7/8 Vict. c. 66), welche beinahe die Fremden allen Engländern mit Ausnahme der Ausübung politischer Rechte gleichstellte, dieselbe Auffassung vor. Sektion 5 der genannten Akte sagt: „That every alien now-residing in, ... may by grant, lease demise ... take and hold any lands houses or other tenements ... as fully and effectually to all intents or purposes, and with the same rights, remedies and exemtions and privileges, except the right to vote at elections for parliament, as if he were a natural born subject of the United Kingdom". Und dieses ist auch noch bis heute herrschende Auffassung von der juristischen Natur des Wahlrechts (s. MC. Crary a. a. O.).

Wie diese eigentümliche Auffassung des Wahlrechts das ganze Rechtsinstitut durchdrungen hat, zeigen noch heute eine Reihe von Rechtsfragen, deren eigentümliche Lösung nur mit den Verzwicktheiten des englischen Grundeigentumsrechts zusammenhängen. Ich will nur einige Fälle herausgreifen. Wenn ein wahlberechtigter Pächter das ihn qualifizierende Grundstück weiter verpachtet, so ist der Afterpächter neben ihm wahlberechtigt (Rogers I. p. 26). Cediert aber ein Pächter nur sein Pachtrecht an einen anderen (assignee), so ist nur dieser letztere, nicht aber der Cedent, wahl-

1) Das hindert natürlich nicht, dass alljährlich im Unterhaus Anträge auf Einführung des allgemeinen Wahlrechts gestellt werden. So auch jetzt 1904 (Hans. Deb. 4. serie vol. 13 p. 1331 ff.), wo sogar ein Antrag das Frauenwahlrecht einführen will.

berechtigt. Im ersteren Falle verbleibt nämlich dem ursprünglichen Pächter noch ein § 53. sog. „real interest“, im letzteren Falle nicht. Mitglieder einer Aktiengesellschaft sind nur dann auf Grund ihrer Aktien jeder wahlberechtigt, wenn die Parlamentsakte, welche die Gesellschaft geschaffen hat, jene Aktien als unbewegliches Gut erklärt hat. Wo dies nicht der Fall ist, wie bei den auf Grund der neuen Companies Acte geschaffenen, sind Wahlberechtigungen nicht gewährt (Rogers I. p. 34 f.).

Es ist ferner ein Grundprinzip des englischen Grundeigentumsrechts, dass kein Besitztitel komplett ist, wenn nicht zur Eigentumsübertragung der faktische Besitz hinzutritt (juris et seisinae conjunctio). Daher ist nur, wo dies der Fall ist, auch das Wahlrecht gegeben. Dies gibt aber namentlich bei den sog. Equitable interests, wo zwar die Eigentumsübertragung, aber nicht der faktische Besitz vorliegt, Anlass zu den komplizierten Rechtsfragen, die die Revising Barristers, welche die Wählerlisten alljährlich zu prüfen haben, entscheiden müssen z. B. die Frage, ob nach Abschluss des Kaufvertrages, wenn der Besitz noch nicht übergeben der Käufer wahlberechtigt ist. Nach Equity wird ihm Eigentum daher auch das Wahlrecht zugesprochen. Unrechtmässiger Besitz suspendiert den rechtmässigen Besitz, daher auch das Wahlrecht des letzteren. Wo würde es bei uns auf dem Kontinente jemandem einfallen, das Wahlrecht von solchen Rechtssubtilitäten abhängig zu machen, wo dürfte bei uns der die Wahl leitende oder die Wählerlisten kontrollierende Beamte alle Eigentums- und Besitzfragen, die sich an den zur Wahl qualifizierenden Grundbesitz knüpfen, entscheiden wollen! Anders in England. Das Wahlrecht folgt hier allen Windungen des Grundeigentumsrechts, eben weil es selbst noch als „Incidenz“ des freehold aufgefasst wird (S. Rogers I. p. 117 ff.).

Deshalb beruht auch das englische Wahlverfahren und die Anlegung von Wählerlisten auf dem Grundgedanken, dass es sich hierbei nur um ein Recht handelt, das von der Privatinitiative und von dem Privatinteresse zu wahren sei. Der Staat mengt sich nur in sehr beschränkter Weise ein. Er greift nur dann ein wenn es sich um Wahlumtriebe handelt. Sonst überlässt er das Wahlverfahren vollkommen der Privatinitiative. Dass damit Vorzüge wie Nachteile verbunden sind, wird noch an anderer Stelle zu zeigen sein.

Schliesslich wäre noch zu bemerken, dass die verhältnismässig frühe Einführung von richterlichen Wahlprüfungen (schon unter Heinrich IV.) nur darauf zurückzuführen ist, dass die Wahlberechtigung ein Ausfluss des Grundeigentums ist. Dies sagt auch der oben angeführte Lord Holt 1705 mit den Worten: „Matters of the freehold are determinable originally and primarily in the Queen's courts by the rules and methods of the common law. . . . And if freeholder's voice should be refused by the sheriff, what could hinder but that the Queen's courts should try and determine this matter?“ Man wird wohl gut tun, die richterliche Wahlprüfung in England nicht bloss als Produkt staatsmännischer Klugheit hinzustellen, wie dies nicht selten auf dem Kontinent zu hören ist, sondern mit als Folge der dort heimischen Auffassung des aktiven Wahlrechts.

IV. Die heutigen Voraussetzungen der Wahlberechtigung sind positiv: franchises und negativ: disqualifications.

A. Franchises, Wählerqualifikationen.

a) In Grafschaften:

1. die Owner franchise oder Property qualification. Dieselbe steht allen Freeholders zu, die ein Grundeigentum bloss von 40 Sh. jährlichen Reinertrag haben. Aber nur dann, wenn dieses entweder erbliches Freehold ist oder sich in gutgläubigem Besitze des Wählers befindet, oder durch Heirat, letztwillige Ver-

§ 53. fügung, oder kraft eines Amtes oder einer Pfründe erworben ist. Durch diese Verklausulierung sollte insbesondere der Aufstellung von Strohmännern für die Zwecke der Wahl (sog. Fagot votes) vorgebeugt werden. Die übrigen Freeholders müssen auch einen Grundbesitz von jährlich 5 £ Reinertrag aufweisen. Desgleichen die Pächter, die Pachtverträge auf 60 Jahre haben, und die Copyholders, Besitzer eines heute mit unbedeutenden Lasten verbundenen Zinsguts, also die niedere Sorte von Grundeigentümern, die aber durch die neue Gesetzgebung beinahe vollkommen auf eine Stufe mit den Volleigentümern gestellt worden ist.

In Schottland sind durch Owner franchise wahlberechtigt: die Eigentümer von Grundstücken mit einem jährlichen Ertrag (wie er auf der Steuerrolle verzeichnet ist) von 5 £, die Pächter, leaseholders, mit einem solchen von 10 £, sofern die Pacht auf Lebenszeit oder auf 57 Jahre erfolgt ist, von 50 £, wenn ihre Dauer mindestens 19 Jahre beträgt.

In Irland: die Freeholders, deren Grundstücke einen jährlichen Reinertrag von 5 £ aufweisen, Copyholders und leaseholders auf 60 Jahre mit einem jährlichen Ertrage von 10 £; leaseholders auf 14 Jahre und auf Lebenszeit mit einem jährlichen Reinertrag von 20 £ und Eigentümer von Grundrenten (rent charges) mit einem jährlichen Reinertrag von 20 £.

2. Die Occupation franchise berechtigt zum wählen jeden Besitzer von Grundstücken, welche einen jährlichen Ertrag (in England und Irland Reinertrag, in Schottland steuerbaren jährlichen Ertrag) von 10 £ abwerfen, vorausgesetzt, dass sich dieselben 12 Monate vor der Einregistrierung in dem Besitz des Wählers befunden haben. Wohnsitz im Wahlbezirke wird nicht erfordert, wohl aber Einschätzung zur Armensteuer und Bezahlung derselben bis zu einem gewissen Zeitpunkt, der für England, Schottland und Irland verschieden ist.

3. Die Household franchise macht alle jene Personen wahlberechtigt, die ein Wohnhaus oder einen Teil eines Hauses bewohnen, vorausgesetzt, dass sie 12 Monate vor dem 15. Juli[1]) des betreffenden Jahres Inhaber der Wohnhäuser oder der Wohnung gewesen sind, sowie dass das Haus oder die Wohnung zur Armensteuer eingeschätzt und die Steuer davon bezahlt ist. Nach dem Prinzip des „Compounding of Rates“ kann die Zahlung der Armensteuer durch den Eigentümer für den Householder, um letzteren wahlberechtigt zu machen, erfolgen, wenn entweder dies zwischen dem Armenaufseher und Eigentümer so abgemacht worden ist oder die Kirchspielobrigkeit dies im allgemeinen so festgestellt hat. Damit sollte der im allgemeinen bestehende Wahlzensus auf ein Minimum abgeschwächt werden. Eine Abart der Household franchise ist die Service franchise (S. 3 der Act von 1884). Danach kann jeder Inhaber eines selbständigen Hausstandes, der ein Haus oder Hausteil (dwelling-house) kraft einer Amts- oder Dienereigenschaft („by virtue of any office, service or employment“) bewohnt, wählen. Doch darf dies Haus nicht gleichzeitig von dem Arbeitsgeber, in dessen Diensten der Angestellte sich befindet, bewohnt sein.

4. Die sog. Lodger franchise. Danach ist wahlberechtigt jeder Mieter einer Wohnung im jährlichen Werte von 10 £, wenn er dieselbe durch 12 Monate vor einem bestimmten, der Wahl nicht fernestehenden, Zeitpunkt, der für England, Schottland und Irland verschieden ist, inne hat. Wodurch unterscheidet sich aber der Lodger vom einfachen Householder (inhabitant occupier), der, wie wir hörten, keine so teure Wohnung von 10 £ Mietwert aufzuweisen nötig hat? Die englische Rechtssprechung entschied dahin, dass, wo der Hausherr im Hause selbst wohne, die übrigen Bewohner,

1) Nicht 31. Jänner, wie G. Meyer p. 388 behauptet, s. Rogers I. p. 76.

die sich seiner Kontrolle unterworfen, Lodger seien, wo dies aber nicht der Fall sei, sie die Household franchise ansprüchig machen dürfen. (S. 10 Q. B. D. 577 [1882] und Rogers I. p. 96 ff.). § 53

b) In Städten existieren die Occupation franchise (mit einer unbedeutenden Modifikation, die auf die Notwendigkeit eines 6monatlichen Wohnsitzes, im 7 Meilenradius der Stadt und alle die andern oben genannten franchises, bis auf die Owner franchise. Doch ist für 4 Städte, die vom Grafschaftsverbande eximiert sind und besondere Grafschaften für sich bilden (sog. county boroughs) das Wahlrecht der freeholders mit einem Ertrage von 40 sh. anerkannt, nämlich für: Bristol, Exeter, Norwich und Nottingham (Renton V. 488).

c) In den Universitäten: Wahlberechtigt sind in ihnen: die sog. Graduierten (Graduates), welche auf die Wählerliste kommen, in der Universität London, Oxford und Dublin; der Senat in Cambridge University; der Kanzler, die Professoren, die Mitglieder des Universitätsgerichts und des General Council in den Universitäten zu Edinbourgh, Glasgow, St. Andrew und Aberdeen. Die Wähler haben keine weiteren Voraussetzungen zu erfüllen, als Volljährigkeit und Handlungsfähigkeit zu besitzen [1]).

Wenn wir uns darüber Aufklärung verschaffen wollen, welche Wahlberechtigungen am stärksten sind, welche auf dem platten Lande überwiegen, um das Wachsen der Demokratie zu beobachten, so werden folgende den Parl. Papers entnommene Tabellen einigermassen dazu beitragen (siehe Tabelle S. 260 und 261).

B. Die Disqualifications, Wahlausschliessungsgründe sind:

1. weibliches Geschlecht.

2. Alter unter 21 Jahren.

3. Ausländische Staatsangehörigkeit. Doch ist Naturalisation in den gesetzlichen Formen genügend, um diesen Ausschliessungsgrund wieder aufzuheben.

4. Armenunterstützung, wenn sie während eines Jahres vor Aufstellung der Wählerlisten bezogen wurde. Unentgeltliche Gewährung von ärztlicher Hilfe und von Arznei bewirken jedoch nicht diesen Ausschliessungsgrund.

1) S. dazu insbesondere Parker Smith in Law Magazine and Review 1884 p. 21 ff. In dem Return Parl. Papers 1902 Nr. 70 waren für die Wähler der Universitäten folgende Zahlen bekannt gegeben:

Constituency	Total Number of Electors in 1902	Total Number of Electors in 1901.
1	2	3
Oxford (two Members)	6,303	6,258
Cambridge (two Members)	6,824	6,963
London	4,748	4,481
Total	17,875	17,702

Constituency	Total Number of Electors for the Year 1902	Total Number of Electors for the Year 1901
1	2	3
Edinburgh (8,883) and St. Andrews (1,471)	10,354	10,130
Glasgow (5,827) and Aberdeen (3,846) . .	9,673	9,467
Total Universities	20,027	19,597

§ 53. General

	Population in 1901	Inhabited Houses in 1901	Electors for counties			
			Owners	Occupiers	Lodgers	otal
1	2	3	4	5	6	7
England and Wales . .	32 526 075	6 266 496	493 694	2 570 928	32 894	3 097 516
Scotland	4 472 103	926 814	55 095	327 852	6 457	389 404
Ireland	4 456 546	858 503	9 294	585 540	2 842	597 676
Grand total	41 454 724	8 051 813	558 083	3 484 320	42 193	4 084 596

5. Verurteilung wegen eines schweren Verbrechens (treason or felony). Abbüssung der Strafe oder Begnadigung hebt diesen Ausschluss wieder auf. Unter die obige Rubrik fallen auch diejenigen Personen, welche wegen Wahlumtrieben (begangen durch Drohung, Fälschung, Bestechung u. a. m.) von der Wahlberechtigung durch 7 Jahre ausgeschlossen sind (35/36 Vict. c. 60 s. 4; 46 and 47 Vict. c. 51 s. 6).

6. Auf einem jede Session erneuerten, jetzt wohl common law gewordenen Beschluss des Unterhauses beruht der Ausschluss der Peers von der Wahlberechtigung. Söhne derselben sind jedoch nicht ausgeschlossen.

7. Die Eigenschaft eines wahlleitenden Beamten. Letzterer darf nur bei Stimmengleichheit durch seine Stimme die Entscheidung geben, eine Eigentümlichkeit, die sich aus der Tatsache erklärt, dass in früheren Zeiten der Sheriff für gewöhnlich wahlleitender Beamter und zugleich Mitglied der zur Wahl berufenen communitas war. In Schottland dürfen sich auch die sogen. Beisitzer, unter deren Mitwirkung die Wählerlisten aufgestellt werden, an der Wahl nicht beteiligen.

Die früher bestandene Ausschliessung der Zoll-, Steuer- und Polizeibeamten (letztere namentlich in England und Schottland!) ist jetzt durch Gesetze vom Jahre 1868, 1874 und 1887 aufgehoben. Die irischen Polizeibeamten sind aber noch immer von der Wahl durch das Gesetz 6 and 7 Will. IV. c. 13 s. 18 ausgeschlossen.

8. Geisteskrankheit. Nur vollkommene Blödheit oder ausgesprochene Geisteskrankheit veranlassen diesen Ausschluss vom Wählen. Feststellung dieses ausschliessenden Geisteszustandes seitens der kompetenten Behörden ist nötig.

III. Wenn wir nun die Vorzüge und Nachteile des englischen Wahlrechts einer kritischen Würdigung unterziehen wollen, so werden wir sicherlich eines hervorheben müssen, was unsere Bewunderung in hohem Masse verdient: Dieses Anschmiegen des Wahlrechts an die Struktur des Grundbesitzes durch die ganze Entwicklungsgeschichte hindurch. Dadurch ist die englische Gesetzgebung bei Reformen des Wahlrechts niemals in der unangenehmen Lage Sprünge ins Blaue unternehmen zu müssen, wie mitunter die kontinentale Gesetzgebung, wenn sie eine mechanische Erweiterung des Zensus durch Herabsetzung der Zensusziffer machen will und nicht gerade die zweifelhaften Vorteile eines allgemeinen Wahlrechts beabsichtigt werden. Hier in England ist kein mechanisches Abstufen nach Ziffern nötig. Der Grundbesitz hat immer schon zuvor jene soziale Differenzierung vorgenommen, die zu einer Ausdehnung der Wahlberechtigung auf die neu differenzierte Klasse drängt. Die Gesetzgebung, die sich diesen Differenzierungsprozess immer zu Nutze macht, hat hierin einen Wegweiser, der nicht durch die schönsten Theorien über allgemeines Wahlrecht zu ersetzen ist. Denn das „rating" d. h. die Einschätzung zur Kommunalsteuer und infolge dessen die Realsteuerbasis ist nach Disraeli's treffendem Ausspruch die Basis des englischen Wahlrechts und dadurch der Angelpunkt der englischen Ver-

Summary.

Electors for boroughs				University Electors	Total for 1902	Total for 1901
Occupiers	Lodgers	Freemen, Freeholders, etc.	Total			
8	9	10	11	12	13	14
2 229 381	93 421	26 038	2 348 840	17 875	5 464 231	5 389 865
256 767	9 819	29 186	295 772	20 027	705 203	696 023
113 623	2 937	2 931	119 491	4 492	721 659	735 851
2 599 771	106 177	58 155	2 764 103	42 394	6 891 093	6 821 739

fassung.

Natürlich hat dieses Prinzip auch seine Schattenseiten. Vor allem wird aus dem vollen Grundeigentum heraus ein Interesse nach dem anderen herausgeschnitten: leasehold, copyhold, occupation, lodger-Besitz, household-Besitz u. a. m. Das, was dann noch vom Eigentum zurückbleibt, ist entweder ganz inhaltslos oder zum mindesten ein fiktiver Wert. Dadurch aber, dass man das Grundeigentum zum Rückgrat von Wahlberechtigungen macht, werden eine Reihe bloss fiktiver Wahlinteressen geschaffen, die leider auch in England nicht fehlen.

Zur Beseitigung dieser Uebelstände hat die englische Gesetzgebung nach dieser Richtung schon viel getan.

1. Hat sie die sog. fagot votes, d. h. diejenigen Wahlberechtigungen, welche durch fingierte Aufteilung des Grundeigentums nur für die Zwecke der Wahl und Aufstellung von Strohwahlmännern geschaffen werden konnten, durch die Reform von 1832 ins Gedränge gebracht, indem sie verlangte, dass jeder Wähler 12 Monate vor der Einregistrierung in die Wählerliste im Besitze eines Grundstückes sich befinden müsse, das durch Teilung in den Besitz des Wählers gelangt war.

2) Hat die Wahlreform von 1884 den Grundrenten (rent charges) als Wahlrechtstiteln ein Ende gemacht, ausgenommen sind Pfarrzehnten. Der dadurch für England beseitigte Uebelstand beruhte früher darauf, dass mitunter solche rent charges auf den Todesfall vergabt wurden. Der Schenker erfuhr eben bei Lebzeiten keine materielle Einbusse, hatte aber daneben das Vergnügen, einem anderen neben sich zur Wahlberechtigung verholfen zu haben.

3) Von Miteigentümern eines qualifizierenden Grundstücks wählt nur einer. Doch wird eine Ausnahme von dieser Regel zugelassen für Miteigentum, das durch Intestaterbfolge, letztwillige Verfügung oder Heirat entstanden ist, und wo sich die Miteigentümer im realen, d. h. im faktischen Mitbesitz befinden.

Von Mitbesitzern können, unter den eben genannten Voraussetzungen, in der Grafschaft nur je 2 wählen, in der Stadt, so viele ihrer vorhanden sind, wenn nur der Gesamtumfang des Mitbesitzes so gross ist, um jedem der Mitbesitzer die Wahlrechtsqualifikation zu verleihen (30/31 Vict. c. 102, s. 27; 31/32 Vict. c. 48 s. 14 u. 2/3 Will. IV. c. 45 s. 29).

Ein Uebelstand, dem die Gesetzgebung noch nicht ganz beigekommen ist, sind die in England häufigen Pluralvoten[1]). Dagegen hat die Gesetzgebung folgende Regeln aufgestellt (s. Francqueville vol. II. 343 ff.):

1) Die vorh. Pluralvoters waren 1887 im Verhältnis zu allen abgegebenen Voters 18 : 100 für Grafschaften 10 : 100, für Städte 1 : 100, (s. Francqueville II. p. 345). Jetzt stehen sie, wie dies nachstehende Tabelle (Kolumne III, V und VI) lehrt, im Verhältnis 11 : 100 (Liberal Magazine March. 1903). (Siehe Tabelle S. 262 und 263.)

§ 53. 1) Niemand kann als Eigentümer eines und desselben Grundstückes gleichzeitig in der einen Wahlbezirk bildenden Stadt und zugleich in der Grafschaft, in der diese Stadt gelegen ist, wählen. Wohl aber wenn er in Grafschaft und Stadt verschiedenes ihn qualifizierendes Grundeigentum hat (s. Columne VI. der folgenden Tabelle).

2) Niemand darf mehr als einmal innerhalb eines und desselben Grafschaftswahlbezirks, in welche die Grafschaft zerfällt, wählen, wenngleich er auch daselbst mehrere qualifizierende Grundstücke hat. Aber er kann in den verschiedenen Wahlbezirken, in welche die Grafschaft zerfällt, auf Grund der in denselben gelegenen

---

Statistics, showing the Number of Voters in Certain Constituencies who have Votes
An asterisk denotes that the figures

Constituency.	I. Grafschaftswahlbezirk.	II. Parliamentary Borough or Boroughs contained therein.
Berkshire	Newbury	Reading
Cheshire	Wirral	Birkenhead
Devonshire	Tavistock	Plymouth Devonport
Durham	Houghton-le-Spring	Sunderland
Gloucester	Tewkesbury	Cheltenham Gloucester
Hampshire	New Forest	Christchurch
Lancashire	Blackpool	Preston
	Clitheroe	Burnley
	Darwen	Blackburn
	Heywood	Bury
	Middleton	Rochdale
	Prestwich	Oldham, Ashtonunder-Lyne, and Stalybridge (part)
	Westhoughton	Bolton
Leicestershire	Harborough	Leicester
Lincolnshire	Brigg	Grimsby
Monmouth	South	Monmouth Boroughs
Northamptonshire	Mid	Northampton
Northumberland	Tyneside	Newcastle-on-Tyne Tynemouth
Suffolk	Woodbridge	Ipswich
Yorkshire	Cleveland	Middlesbrough, and Stockton-on-Tees (part)
	Colne Valley	Huddersfield
	Elland	Halifax
	Hallamshire	Sheffield
	Morley	Dewsbury
	Pudsey	Leeds
	Shipley	Bradford

Kolumne V. zeigt die Pluralvoters, als Outvoters, d. h. Personen welche schon auf wählen. Kolumne VI. die Personen welche in einem Grafschaftsbezirk und in der benach-

Grundstücke wählen. Das ist die eine noch offengelassene Möglichkeit von Pluralvoten § 53. (s. Columne V der folgenden Tabelle).

3) Niemand darf, gleichviel ob er das entsprechende qualifizierende Grundeigentum hat oder nicht, in mehreren Wahlbezirken, in welche die einen Parlamentswahlkreis bildende Stadt für gewöhnlich zerfällt, wählen. Dieser Satz schliesst aber nicht aus, dass ein in London lebender reichbegüterter Mann 31 Wahlstimmen abgeben kann, wenn er nur die nötige Grundeigentumsqualifikation in allen den 30 Parlamentswahlkreisen besitzt, in welche London zerfällt (Franqueville II. 344 f.). Daher das Streben nach „one Man — one Vote"!

both in a County division and an Adjoining Parliamentary Borough.
given are approximate.

III. Total Electorate 1903.	IV. Total number of Registered Owners.	V. Total number of Out-Voters (including Voters residing in Parliamentary Borougs named in third column).	Number of Freeholders whose qualifications are situate in those Boroughs.	VI. Number of Voters who reside in, and are Parliamentary Voters in, those Boroughs.
10 793	1 951	1 189	729	538
16 993	2 685	1 143	953	759
13 140	3 549	2 355	1 788	1 522
14 707	2 137	1 163	884	701
12 429	4 276	3 211	2 145	1 854
10 449	2 252	1 316	809	663
18 705	3 192	2 487	1 658	1 344
19 725	1 025	356	232	230
15 845	2 775	2 550	2 096	1 574
10 369	1 114	452	90	59
14 078	1 986	818	410	311
17 451	2 645	1 852	1 115	*870
19 108	1 779	492	259	171
16 576	5 639	3 095	2 732	2 200
11 167	2 076	821	413	378
14 721	2 745	860	422	291
12 875	3 457	2 300	1 551	1 100
21 408	4 717	4 176	3 806	—
12 216	2 698	1 902	1 273	1 117
12 503	2 969	1 615	1 421	1 006
11 119	2 093	866	526	*434
13 495	2 356	1 699	1 311	*1 000
17 239	3 089	1 995	1 628	1 557
14 549	2 409	1 139	831	643
15 197	6 744	*5 500	5 413	*4 000
15 758	5 097	3 970	3 636	2 600

Grund eines anderswo belegenen Grundeigentums in einem andern Grafschaftswahlbezirk
barten Stadt auf Grund von verschiedenen Qualifikationen wählen.

§ 54. Das passive Wahlrecht[1]).

„When the right of the candidate is examined it is upon this accounts whether this or that candidate hath the right to be in their (= d. i. der Commons) company, and to join with them in making and forming of laws and they as the great conservators of the people's right, will not permit any to join with them who is not truly a representative of the place for which he pretends."
Richter Holt in Ashby v. White.

I. Geschichte.

Mit obigen Worten definierte der Oberrichter Lord Holt im berühmten Rechtsfall Ashby v. White das Recht des Gewählten als ein Recht teilzuhaben an der Gemeinschaft der Commons im Unterhause. Ursprünglich war das Recht des Gewählten auch eine an Freisassengut (Freehold) gebundene Pflicht, wie das aktive Wahlrecht. Heute infolge verschiedener sozialer Einflüsse ist diese Pflicht ein viel begehrtes Recht. Anfangs fehlen jegliche Bestimmungen über die Wählbarkeit, denn diese war meist durch den Willen des Königs bestimmt, der in seiner Anweisung an den Sheriff sagte: „homines discretiores“ oder „ad laborandem potentiores, eligi facias“. Dabei blieb es natürlich noch im Belieben des Sheriff auszuführen, was diese allgemeinen Anweisungen besagten.

Die erste Beschränkung der Wählbarkeit finden wir 1330, da Eduard III. die Sheriffs und Advokaten ausschliesst. Doch war hier nur gesetzlich festgestellt, was sich von früher durch die Praxis der Wahlausschreibungen (der Sendschreiben an die Sheriffs zum Zwecke der Wahlen) durch die sog. Nolumusklausel (bestehend in den Worten: „Nolumus autem quod tu aut aliquis alius Vicecomes regni nostri aut apprenticius aut aliquis alius homo ad legem aliqualiter sit electus“) eingebürgert hatte. Dieser Ausschluss der Advokaten ist heute abgeschafft, der der Sheriffs aber noch geblieben.

1413 und 1429 (1 Heinrich V. c. 1; 8 Heinrich VI. c. 7) wurde bestimmt, dass der Gewählte der Grafschaft, die ihn gewählt, angehören müsste. Diese Beschränkung der Wählbarkeit ist in der Folge durch Nichtbefolgung obsolet und dann formell durch Gesetz von 1774 aufgehoben worden.

Um die Parlamentswahlen vor dem Einflusse der Lords zu beschützen, wurde 1445 der erste wirkliche Zensus für die Wählbarkeit eingeführt. Das Gesetz 23 Heinrich VI. c. 14 bestimmt, dass niemand gewählt werde, der bloss den Rang eines „Vadlet“ (Vallet = kleiner Vasall) habe, oder sogar noch unter diesem Range stehe.

Die folgende Neuzeit spiegelt in ihrem Aufbringen neuer Beschränkungen nur

---

1) Literatur: Für die Geschichte Franqueville a. a. O. und passim. Porritt a. a. O. passim. Meyer a. a. O. passim. Hearn a. a. O. Für die Geschichte des Parlamentseides, bes. Pollock, Essays in Jurisprudence and Ethics 1882, p. 176 ff. Für das geltende Recht Rogers a. a. O. II. p. 1—40. Anson I. p. 75 ff. May p. 27 ff. Von Blaubüchern: Two Reports of the S. C. of the H. of C. on Clare County writ 1878/79 (betrifft Disqualifikation durch Annahme eines Amts); Two Reports of Commons Committee, whether Baron Rothschild has vacated his seat for the City of London by reason of a contract of his firm with the Government 1855. Report of Commons Committee whether Sir Sidney H. Waterlow is disqualified from sitting and voting as a Member of the H. of C. 1869. Report of Commons Committee on Members of Parliament. Personal Interest. Ev. and Appendix 1896. Commons Report on Vacating of Seats 1894 Nr. 278 und First Report of the Commons Committee on the House of Commons (Vacating of Seats) 1895 Nr. 272.

die jeweiligen politischen Zeitströmungen wieder. Unter Karl I. machen sich presbyterianische Einflüsse geltend, um allen Geistlichen die Wählbarkeit zum Parlament zu nehmen. Dass diese letzteren in selbständigen Konvokationen Gegenstände, die sie betrafen, verhandelten, veranlasste bereits während des Mittelalters die Auffassung (siehe Parliamentary Reports 1715—1801 wiederabgedruckt 1803 v. 14 p. 150), dass sich Geistliche der Wahl zum Parlament fernhalten und auch darauf verzichten sollten, ins Parlament gewählt zu werden. Aber selbst noch unter Elisabeth finden wir einen Abt im Unterhause als gewählten Volksvertreter. Die Clerical Disabilities Act von 1641 führte jenen Ausschluss der Wählbarkeit von Geistlichen ein. Nach der Revolution war es natürlich wieder sehr zweifelhaft (2 Hatsell p. 12), da jene Act von 1641 aufgehoben worden. Endlich ordnete die Act 41 Georg III. c. 63 dieses auch noch heute geltende Recht an, dass keine ordinierte Person, Priester oder Diakon der englischen Staatskirche und kein Priester der schottischen Kirche fähig sei, ins Unterhaus gewählt zu werden. § 54.

Die aufgeregten Zeiten der Stuarts mit ihrem Ruf „no popery“, und nach ihrer Vertreibung die Furcht vor dem „Prätender“ führten zu einer Reihe von durch Gesetz vorgeschriebenen Eiden, die jeder gewählte Abgeordnete leisten musste. Diese Forderung wirkte natürlich als Wählbarkeitsbeschränkung, da viele englische Staatsbürger, insbesondere die Katholiken und Juden, zum Teile auch die Dissenters von der Teilnahme am Parlament hiedurch ausgeschlossen waren. Im 19. Jahrhundert sind alle diese Eide weggefallen[1]) und durch eine einheitliche konfessionslose Eidesformel ersetzt worden.

Die letzte Serie von Beschränkungen des passiven Wahlrechts kam in der Zeit, in der die Landed gentry nach der glorreichen Revolution die Leitung des Parlaments erhielt und den Einfluss der Krone durch das im Unterhause vorhandene Beamtenheer vermindern wollte. Die Regierungszeit der Königin Anna brachte die grundlegenden Beschränkungen der Wählbarkeit. Durch 9 Anna c. 5 (Verbindung mit 33 Georg II. c. 20) wurde bestimmt, dass nur Grundbesitzer gewählt werden sollten, welche im Grafschaftssitze über eine jährliche Grundrente von 600 £, in Städten über eine solche von 300 £ verfügen. (Diese Beschränkung ward 1858 durch 21/22 Vict. c. 26 aufgehoben!) Durch das Gesetz 6 Anna c. 41 wurden zum Teil ganze Beamtenkategorien von der

1) Die die Katholiken ausschliessenden Eide waren: Der „oath of Supremacy“, der die Zurückweisung der Autorität des Papstes verlangte und die „Declaration gegen die Transubstantiation“. Beide Beschränkungen sind aufgehoben durch die Katholikenemancipationsakte (10 Geo. IV. c. 7). Der die Juden ausschliessende Eid war der „oath of abjuration“, der mit den Worten schloss: „auf den treuen Glauben eines Christen“ („on the true faith of a Christian“). Durch eine Akt von 1858 wurde jedem Hause gestattet, durch einfache Resolution im Einzelfalle von dem Erfordernisse jener Schlussklausel zu dispensieren. Im Jahre 1860 gab eine andere Act jedem der beiden Häuser die Befugnis, eine standing order zu gleichem Zwecke aufzustellen, d. h. also durch Geschäftsordnung im allgemeinen zu dispensieren. Im Jahre 1866 und 1868 ergingen endlich die Akte (Parliamentary Oaths Act von 1866, 29/30 Vict. c. 19 ss. 1, 3, 5 und die Promissory Oath von 1868, 31/32 Vict. c. 72 s. 14), welche mit der Vereinheitlichung der Eidesformel den Eid allen Konfessionen und Religionen zugänglich machte. Aber die Erleichterung war nur für Personen, welche eine Religion hatten. Atheisten blieben nach wie vor vom Parlamente ausgeschlossen, wie das der berühmte Fall des Atheisten Bradlaugh zeigt; s. über denselben Anson a. a. O. p. 88 ff., H. D. 4. serie vol. 15, p. 639 ff. Morley, Gladstone III. p. 11—21. Report of the S. C. of H. of C. on Mr Bradlaugh's Claim 1880 Nr. 226 und Report of the S. C. of H. o. C. whether persons entitled to make a declaration instead of an oath in Courts of Law may be allowed to do the same in the Houses of Parliament. 3 pts. 1880—83. Auch diese wurden schliesslich zugelassen durch die Oaths Act von 1888 (51/52 Vict. c. 46), wonach sie an Stelle eines Eides eine förmliche Erklärung an Eidesstatt abgeben dürfen.

§ 54. Wählbarkeit ausgeschlossen. Andere mussten sich dem Gottesurteil einer neuen Wahl unterziehen, wenn sie in die betreffende, im Gesetz genannte Beamtenkategorie ein- oder in einer solchen aufrückten. Desgleichen wurden die Pensionäre der Krone seit der Zeit der George, insbesondere seit Georg III. durch Gesetz in ihrer Wählbarkeit beschränkt.

Das 19. Jahrhundert hob einen guten Teil der oben angeführten Beschränkungen auf.

II. Die heute geltenden Ausschliessungsgründe der Wählbarkeit sind, abgesehen von der Ausschliessung des weiblichen Geschlechts folgende:

1. Minderjährigkeit. Schon nach Common law galt der Grundsatz, dass Minderjährige, d. s. Personen unter 21 Jahren, nicht gewählt werden durften. Doch berichten die Commons Journals des 16. Jahrhunderts: „es sässen hier (im Unterhause) manche Personen unter 21 Jahren aus Konnivenz, die aber, wenn sie darnach gefragt würden, ihre Sitze aufgeben müssten („but if questioned would be put out“ 1 Comm. Journ. 681). Das Unterhaus übte hier wie auch auf andern Gebieten und insbesondere in Frage des parlamentarischen Wahlrechts, seine verfassungsmodifizierende Tätigkeit, indem es von jener Common law Regel dispensierte. Erst unter Wilhelm III. (7 und 8 Wilhelm III. c. 25 s. 18) wurde ausdrücklich festgestellt, dass Minderjährige nicht gewählt werden dürfen. Derselbe Grundsatz gilt für Schottland durch die Unionsacte von 1707 und für Irland durch 4 Georg IV c. 53 s. 71. Trotzdem kamen bis zur Reformact von 1832 Wahlen von minderjährigen Personen vor. So wurden z. B. Charles James Fox, der berühmte parlamentarische Opponent des jüngeren Pitt und Lord John Russell, der liberale Parteiminister der Viktorianischen Aera und Vater der Wahlreform von 1832 als Minderjährige gewählt. Seit 1832 kommt dies nicht mehr vor. Doch könnte keine Macht der Erde es verhindern, wenn gerade das Unterhaus einen Minderjährigen in seiner Mitte dulden wollte.

2. Ausländereigenschaft. Ein Ausländer ist des passiven Wahlrechts bar. Bis zum Jahr 1700 konnte er, wenn er naturalisiert war, gewählt werden. Seit der Acte 12 und 13 Wilhelm III. c. 2, die insbesondere gegen das holländische Günstlingsunwesen am Hofe Wilhelm III. gerichtet war, wurden selbst in England naturalisierte Fremde nicht mehr wählbar, da sie bloss „denizens“ waren. Nur wenn sie von englischen Eltern abstammten, konnten selbst „denizens“ politische Rechte ausüben. Dies galt bis 1870. Durch 33 und 34 Vict. c. 14, s. 2 wurde festgestellt, dass auch die Naturalisierten alle politischen Rechte ausüben dürften. Demnach sind heute Naturalisierte wählbar.

3. Geisteskrankheit. (S. darüber insbesondere den Fall Alcock in 66 C. J. 687.) Wahnsinn (lunacy) und Blödsinn (idiocy) sind schon nach Common law Ausschliessungsgründe der Wählbarkeit (1 C. J. 75). Da aber das Erscheinen der Abgeordneten im Unterhause heute ebenso wie zur Zeit des Lord Coke[1]) als Recht und Pflicht derselben gilt, so konnte man einen wahn- oder blödsinnigen Abgeordneten nur durch Beschluss des Unterhauses loswerden, was dieses ungern tat, sehr zum Schaden der Wählerschaft, die so einer wirksamen Vertretung im Unterhause beraubt war. Diesem Zustand ist nun durch die (Vacating of seats) Act von 1886 (49 Vic. c. 16) abgeholfen worden. Nicht mehr kommt es, wie früher, auf den Beschluss des Unter-

1) Derselbe sagt 4 Inst. p. 49: „... of which service he cannot be exempted by any letters patent. And if he hath laesam phantasiam or be extremely sick, or the like, these be good causes of his excuse in not comming but no cause of exemption, for he may recover his memory and health etc.“.

hauses allein an, nicht mehr ist es notwendig durch Petition von seiten der Wählerschaft oder durch Erhebung der Privilegienfrage seitens eines Unterhausmitgliedes den Beschluss, dass der Wahlsitz erledigt sei, herbeizuführen. Gegenwärtig (s. 2 des cit. Gesetzes) wird auf das Certifikat der die Internierung des Wahnsinnigen herbeiführenden oder besorgenden Behörde, oder auf das Certifikat von zwei Mitgliedern des Unterhauses [1]) hin der Sprecher die nötigen Weisungen an die Aufsichtsbehörde der Irrenhäuser (Commissioners of Lunacy) ergehen lassen, insbesondere die, ihm sofort und nach 6 Monaten wieder, über den Geisteszustand des Abgeordneten zu berichten. Lauten diese Berichte ungünstig, so werden sie auf den Tisch des Hauses gelegt, und für den Wahlsitz wird sofort ipso iure ohne Dazwischenkunft des Unterhauses vom Sprecher eine Wahlausschreibung vorgenommen (s. 2 Nr. V. der cit. Acte). Die Akt gilt auch für Schottland und Irland. § 54.

4. Peerseigenschaft [2]). Durch Common law sind Peers von der Wählbarkeit ausgeschlossen. Es wird nicht gefordert, dass der betreffende Gewählte erst ein königliches Schreiben zum Oberhause erhalten hat, um die Wählbarkeit zu verlieren. Es genügt — so wurde 1895 (s. Haus. D. 4. serie vol. 33 p. 1058 und 1728 Fall des Lord Wolmer) festgestellt —, dass die Erbfolge in die Peerage stattgefunden hat. Der betreffende ist durch Erbfolge ipso iure von der Wählbarkeit ausgeschlossen. Auch die schottischen Peers sind nicht wählbar. Wohl aber die irischen Peers, sofern sie nicht zu jenen 28 gehören, die nach der Unionsakte von 1801 auf Lebenszeit ins Oberhaus als Vertreter der irischen Perage entsendet werden. (Unionsacte mit Irland 39 und 40 Georg III. c. 67 Art. 4). Die früher vorhandene Beschränkung, dass auch die Söhne der englischen und die ältesten Söhne der schottischen Peers nicht wählbar waren, wurde 1549 durch Beschluss des Unterhauses für die englischen Peerssöhne und 1832 durch Gesetz (2 und 4 Wilhelm IV. c. 65 s. 37) für die schottischen Peerssöhne beseitigt.

5. Die Priestereigenschaft [3]). Kein Priester der englischen Staats- oder der schottischen Presbyterialkirche kann gewählt werden (41 Georg III. c. 63). Ebenso — was namentlich für Irland wichtig ist — keine Person der ordines majores in der katholischen Kirche. Bezüglich der ordines minores ist dies fraglich (s. Rogers II p. 5) (10 Georg IV c. 7 s. 9). Doch kann ein Priester der anglikanischen Kirche sich gegenwärtig (33 und 34 Vict. c. 91 s. 4) seines Standes und seiner Privilegien begeben und dadurch wieder wählbar werden. Die Priester der sog. Dissenters sind aber auf jeden Fall immer wählbar.

6. Das öffentliche Amt. Eine grosse Zahl englischer, schottischer und irischer öffentlicher Aemter macht die Inhaber der Wählbarkeit verlustig. Das grundlegende Gesetz ist für diese Materie 6 Anna c. 7 (in der rev. Statutenausgabe c. 41).

Schon seit dem Beginn der Neuzeit herrschte grosse Abneigung, Träger von Aemtern im Unterhause sitzen zu lassen und das Haus der Commons remonstrierte nicht selten dagegen. Ausdrücklich erklärt es 1605, die Richter der drei obersten Reichsgerichte für nicht wählbar, da sie „Attendants as judges“ im Oberhause wären. Durch die neueste Gesetzgebung die Judicature Act von 1876 (38 und 39 Vict. c. 77 s. 5) ist diese Geschäftsordnungsregel, an die modernen Verhältnisse angepasst, Gesetz geworden. Desgleichen waren schon nach Common law vor jener Akte der Königin Anna die Sheriffs für jene Wahlkreise, wo sie selber die Wahl leiteten, ausgeschlossen. Diese Regel des

---

1) Diesen Fall lässt Anson a. a. O. ganz ausser Acht!

2) Siehe dazu First Report from the S. C. of the House of Commons (Vacating of Seats). Com. Pap. 1895 Nr. 272.

3) Siehe dazu Perliamentary Reports 1715—1801, Neudruck 1803 vol. 14, p. 150 ff.

§ 54. Common law ward durch Resolution des Unterhauses auf jeden wahlleitenden Beamten ausgedehnt. (9 C. J. 725 und 21 C. J. 35.)

Die Einführung der obigen, durch das Anna-Statut eingeführten Inkompatibilität zwischen Staatsamt und Unterhausmitgliedschaft entspringt speziell dem Streben, den Einfluss der Krone durch ihre Amtsbeflissenen im Unterhause zu vermindern. Im Jahre 1707 wurde durch 6 Anna c. 7 S. 24 und 25 der heute geltende Rechtszustand geschaffen. Danach unterscheidet man solche Aemter, welche unbedingte Inkompatibilität zur Folge haben, und solche Aemter, welche bloss eine Wiederwahl des betreffenden Amtsinhabers nötig machen.

a) Die unbedingte Inkompatibilität (total disqualification) begründen:

1. Alle jenen Aemter, von denen dies ausdrücklich gesagt ist, z. B. die 5 Unterstaatssekretäre, wenn bereits 4 im Unterhause sitzen (34 and 35 Vict. c. 70 S. 4) oder die früheren Aemter der Prisenkommissäre (Commissioners of Prizes), der Zahlungskontrolleure für die Armee oder die Aemter, die durch 22 Georg III. c. 82 abgeschafft worden sind, z. B. Commissioners of the Revenue in Ireland, Commissioners of the Navy and Victualing Offices, Aemter, welche heute nicht mehr existieren, die aber, sollten sie neu aufleben, ausdrücklich absolute Inkompatibilität herbeiführen. Erst die formelle Amtsanstellung begründet Inkompatibilität, wenn gleich das Unterhaus auch schon auf die blosse Uebereinkunft des Amtskandidaten, der Abgeordneter ist, mit der Regierung (agreement), für gewöhnlich die neue Wahlausschreibung ergehen lässt (s. Todd II. p. 373 ff. Hatsell p. 45a; H. D. v. 174 p. 1197, C. J. v. 119 p. 174).

2. Alle sog. new offices d. h. diejenigen, welche nach 1705 geschaffen worden sind, und zwar „under the crown" d. h. zu denen die Krone direkt ohne Vermittlung durch einen Departmentschef ernennt. Also alle Spitzen der Beamtenschaft, insbesondere die Departmentschefs und Minister. Ein Unterstaatssekretär, der vom Staatssekretär für gewöhnlich ernannt wird, ist nicht „under the crown", denn er wird nicht direkt von der Krone ernannt.

Die unbedingte oder allgemeine Inkompatibilität dieser Aemter mit der Unterhausmitgliedschaft besteht sowohl darin, dass einerseits die Uebernahme eines solchen Amtes durch einen Abgeordneten, dessen Wahlsitz erledigt, als auch darin, dass der Inhaber eines dieser Aemter von der Wählbarkeit ausgeschlossen ist. Jede auf ihn fallende Wahl ist ungültig und er muss 500 £ Strafe zahlen, wenn er trotz alledem im Unterhause Platz nahm und stimmen wollte (s. 25 und 28 der cit. Anna-Acte)[1].

---

1) Folgende Liste nach Anson I. p. 93 ff. angefertigt und nach dem „Index to the Statutes in Force" bis auf die Gegenwart fortgeführt: Vom Unterhaussitz ausgeschlossene Beamte (unbedingt inkompatibel!): I. Richter und richterliche Aemter: 1. Iudges of the High Court and Court of Appeal in England (Richter der oberen Reichsgerichte 38 and 39 Vict. c. 77, s. 5). — 2. Registraturbeamte und andere Beamte eines Bankerottgerichtshofs in England (46/7 Vict. c. 52 s. 116). — 3. County Court judges (Grafschaftsgerichtsrichter) in England (25 and 26 Vict. c. 99 s. 4). — 4. Commissioners of Metropolitan Police (Leiter der hauptstädt. Polizei), (19 and 20 Vict. c. 2 s. 9). — 5. Polizeirichter der einzelnen Provinzialstädte. — 6. Jeder Recorder für seine Stadt (d. i. bezahlter Richter mit den Befugnissen von Quarter Sessions in England) (45 and 46 Vict c. 50 s. 163). — 7. Ein Revising Barrister (Wählerlistenrichter) für die Grafschaft resp. Stadt seines Amtsbezirk (6/7 Vict. c. 18 s. 28). — 8./9. Ein Richter über angefochtene Stadtwahlen (45/46 Vict. c. 50 s. 92). — 10. Iudges of Court of Session, justiciary or baron of the Exchequer in Scotland (die oberen Richter in Schottland), (7 Geo. II. c. 16, c. 4). — 11. Sheriff-Deputy in Scotland (21 Geo. II. c. 19 s. 11). — 12. Judges of the High Court and Court of Appeal (Oberrichter) in Ireland, einschliesslich der Chancellor (40 and 41 Vict. c. 57 s. 13). — 13. Masters in Chancery (Registratur- und Administrativbeamte des Kanzlergerichtshofs) in

§ 54. b) Die **partielle Inkompatibilität** (partial disqualification) trifft alle sog. alten Aemter, d. i. diejenigen, die **vor dem Jahre 1705** kreiert sind und von der Krone direkt empfangen werden. Doch gibt es auch eine Reihe von Aemtern, welche zwar nach 1705 kreiert, aber durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung z. B. nur partielle Inkompatibilität begründen, z. B. die Stelle des „Praesidenten des Local Government Board (34 and 35 Vict. c. 70 S. 4).

Die partielle Inkompatibilität besteht darin, dass der Abgeordnete, wenn er ein solches Amt erhält, sich einer Neuwahl unterziehen muss. Hingegen ist die auf einen solchen Amtsträger gefallene Wahl nicht ungültig.

Die obigen komplizerten Bestimmungen der Inkompatibilität, die, wie noch an anderer Stelle zu beweisen sein wird, nur den Zweck hatten, den Einfluss der Krone im Unterhause zu beseitigen und an dessen Stelle den Einfluss des Parlaments auf die jeweilige Staatsverwaltung zu sichern, also die **parlamentarische Regierung zu begründen**, sind nunmehr, nachdem sowohl der Einfluss der Krone im Unterhause geschwunden als auch die parlamentarische Regierung hergestellt worden, höchst überflüssig und lästig. Man sucht sich ihrer demnach so gut es geht, zu entledigen, ohne sie im Prinzip aufzuheben. Schon gleich bei Einführung der Acte 6 Anna c. 7 wurde

---

Ireland (1 and 2 Geo. IV. c. 44 s. 1). — 14. Judge of Landed Estates Court, Ireland (21 and 22 Vict. c. 72 s. 7). — 15. Assistant barristers in Ireland (14 and 15 Vict. c. 57 s. 2). — 16. Justices and police officers (Friedensrichter und Polizeibeamte) in Dublin (6 and 7 Will. IV. c. 29 s. 19. — 17. Friedensrichter und Inspektoren der Constabeln Irelands (bestellt unter 6 and 7 Will. IV. c. 13 s. 18; 48 Geo. III. c. 140 s. 14). — 18. Jeder Recorder für seine Stadt in Ireland (3 and 4 Vict. c. 108 s. 166). — 19. Member of, or a person holding office under, the Irish Land Commission (Mitglieder und Beamte der Land Commission in Irland), (44 and 45 Vict. c. 49 s. 54). — 20. Registrar of deeds (Beurkundungsbeamte) Ireland (2 and 3 Will. IV. c. 87 s. 36). — 21. Chairman oder deputy chairman of London Quarter Sessions (Vorsitzender der London Q. Sess. und Stellvertreter), (51 and 52 Vict. c. 41 s. 42). — II. **Verwaltungsbeamte**: 1. Colonial governors und deputy governors (6 Anne c. 7 [41] s. 24). — 2. Desgleichen für Indien (10 Geo. IV. c. 62 s. 1 in Verbindung mit 21 and 22 Vict. c. 106 s. 64.) — 3. Mitglieder des indischen Beirats in London (Members of the Council of India), (21 and 22 Vict c. 106 s. 12). — 4. Deputies oder clerks im Schatzamt, Exchequer, Admiralitäts- und Staatssekretariat und eine Zahl von anderen Government offices (15 Geo. II. c. 22; 41 Geo. III. c. 52 s. 4.) — 5. Der 5. Unterstaatssekretär, wenn im Unterhause schon vier sind (21 and 22 Vict. c. 106 s. 4 27 and 28 Vict. c. 3; 4). — 6. Commissioners of Public Works, Ireland (1 and 2 Will. IV. c. 33 s. 11). — 7. Pächter (Farmers, collectors und managers) von öffentlichen Abgaben (5 Will. and Mary c. 7 s. 59). — 8. Pächter von Zöllen (Farmers, managers und collectors of customs) (12 and 13 Will. III. c. 10; 87 and 88). — 9. Accisen-Beamte (Commissioners und officers of excise in England und Ireland) (7 and 8 Geo. IV. c. 53 s. 8). — 10. Der Rechnungsbeamte für die königl. Civilliste (Auditor of the Civil List), (56 Geo. III. c. 46 s. 8.) — 11. Comptroller and Auditor general und Assistant (29 and 30 Vict. c. 39 s. 3). — 12. Generaleinnehmer der Kommunalsteuern von Dublin (Collector-general of rates) oder irgend ein Beamter, dessen Amt mit der Einnahme von Lokalsteuern für Dublin zusammenhängt (12 and 13 Vict. c. 91 s. 24). — 13. Die Leiter der Domänendirektion (The Commissioners of Woods und Forests (14 and 15 Vict. c. 42 s. 10. — 14. Die Mitglieder der Oberstiftungsbehörde (The Charity Commissioners, aber nur die bezahlten!), ihre Sekretäre und Inspektoren (16 and 17 Vict. c. 137 s. 5). — 15. The Irish Church Temporalities Commissioners (32 and 33 Vict. c. 42 s. 9). — 16. The Land Commissioners (4 and 5 Vict. c. 35 s. 5; 45 and 46 Vict. c. 38 s. 48) sind jetzt eine Abteilung des Board of Agriculture. — 17. Bezahlte Beamte eines Grafschaftsrates in England (51 and 52 Vict. c. 41 s. 83). Desgleichen eines solchen in Irland (61/2 Vict. c. 37 s. 83 (10). — 18. Kommissäre und Subkommissäre für Prisen, Rechnungsoffiziere der Armee, Regimentsagenten für Verproviantierung, Kommissäre für die Erteilung von Lizenzen zum Ausschank von Wein u. a. (6 Anne c. 7 [41] s. 24). — 19. Eine Reihe von Amtsstellen in Irland (41 Geo. III. c. 52 s. 4 und 57 Geo. III. c. 62).

§ 54. a) für die Personen des Militärstandes und der Kriegsmarine unter s. 28 die Ausnahme geschaffen, dass Mitglieder des Unterhauses, die schon im Besitze eines Offizierpatentes sind, nicht einmal einer Neuwahl sich unterziehen müssen. Abgeordnete, die ein Offizierpatent zum ersten Male erhalten, müssen sich der Neuwahl unterziehen. Ausgenommen davon sind durch 45 and 46 Vic. c. 49 s. 38, Offizierspatente der Miliz. Das Ergebnis ist also, dass Offiziere zum Parlament unbedingt wählbar sind.

b) Eine Schwierigkeit, die sich dadurch nach jener Bestimmung der Akte von 1705 ergab, dass mitunter bei blossem Austausch der Ministerportefeuille, ohne dass ein wirklicher Ministerwechsel vorgefallen wäre, die betreffenden Minister sich einer Neuwahl unterziehen mussten, hat durch die Representation of the People Act 1867 (Schedule H.) ein Ende gefunden. Die in Schedule H. dieser Akte aufgezählten Aemter sind von der Beschaffenheit, dass die Uebernahme eines derselben, wenn man ein anderes Amt aus dieser Schedule schon innegehabt, eine Neuwahl nicht begründet.

7. Pensionen. Wer Pensionen von der Krone erhält, ist im Prinzip nicht wählbar. Pension in diesem Sinne ist nicht bloss eine von der Krone dauernd oder beliebig ausgesetzte Rente (6 Anna c. 7 S. 24), sondern auch (nach 1 Georg I. c. 56 S. 2,) jede auf eine bestimmte Reihe von Jahren ausgesetzte Rente, gleichgültig ob selbst oder durch einen Treuhänder (Trust) bezogen, und überhaupt jedes königliche Geldgeschenk, das öfters als einmal in drei Jahren verliehen wird (32 Georg III. c. 83 S. 30). Pension in obigem Sinne ist aber nicht das Ruhegehalt von pensionierten Zivilbeamten und Beamten der Diplomatie (32 and 33 Vic. c. 15; 32 and 33 Vic. c. 43 S. 17).

8. Lieferungsverträge mit der Regierung. Wer selbst oder mit Hilfe eines Treuhänders (Trust) eine Lieferung für die Regierung oder für einen staatlichen Verwaltungszweig übernimmt, ist nicht wählbar (22 Georg III. c. 45 S. 1 für England und Schottland; 41 Georg III. c. 52 S. 4 für Irland). Unter diese Kategorie von Lieferanten der Regierung fallen aber nicht die Bankiers, die öffentliche Staatsanleihen besorgen. So entschieden 1855 im Falle des Baron Rothschild (C. J. vol. 110 p. 325).

9. Verurteilung wegen schweren Verbrechens (treason or felony). Der Grundsatz galt schon nach Common law, dass solche Verbrecher nicht wählbar sind. Doch noch in neuerer Zeit, im Falle des John Holker (H. D. vol. 222 p. 511) war es zweifelhaft und die endgültige Resolution des Unterhauses stützte sich darauf, dass ein solches Verbrechen nicht eine „fit or proper person“ im Sinne des alten Wahlschreibens an den Sheriff sei. Auch ob die königliche Begnadigung eines solchen Verbrechers denselben wieder wählbar mache, war fraglich, da nur das Unterhaus ihn durch Resolution für nicht wählbar zu erklären pflegte. Alle diese Zweifel hat nun 33 and 34 Vic. c. 23 S. 2 beseitigt. Wer wegen eines Verbrechens zum Tode, zu lebenslänglicher oder zeitlicher Zwangsarbeit oder bloss zu einer Freiheitsstrafe, die 12 Monate überschreitet, verurteilt ist, soll nicht wählbar sein. Er erlangt die Wählbarkeit nur durch königliche Begnadigung oder Abbüssung der Strafe.

Wer wegen eines Vergehens (misdemeanor) bestraft wird, verliert nicht das passive Wahlrecht, doch hat auch das Unterhaus hier in neuester Zeit, zuletzt 1891 im Verney case (s. Roger II. 31) den Ausschluss aus dem Unterhaus durch Beschluss veranlasst.

10. Bankerott. Derselbe macht jeden der Wählbarkeit verlustig. Nur dann tritt sie wieder ein, wenn die Bankerotterklärung annulliert (annullement of the adjudication) oder wenn der Bankerott durch „grant of discharge“ d. i. Befreiung von den Konkursschulden und Wiedererlangung der Kaufmannseigenschaft aufgehoben ist. In letzterem Falle muss das Gericht ein Certifikat erteilen, dass der Bankerott nicht durch

das Verschulden des Gemeinschuldners herbeigeführt wurde (S. 32 der Act. 46 and 47 Vict. c. 52). Der Unterhaussitz wird immer erst 6 Monate nach der Konkursverhängnng (Adjudication) für erledigt gehalten. **§ 54.**

11. *Wahlpraktiken* (*Corrupt nnd Illegal Practices*) in weiter unten noch auszuführendem Sinne schliessen den betreffenden so gewählten Unterhauskandidaten, wenn er um jene Praktiken gewusst hat, durch sieben Jahre von jeglicher Wählbarkeit aus. Hat er von den Wahlpraktiken seines Agenten nicht gewusst, dann ist er für sieben Jahre für den betreffenden Wahlort, wo jene Wahlumtriebe vorgekommen sind, nicht wählbar. So bei Corrupt Practices. Bei den sog. Illegal Practices, die nur geringeres Verschulden bedeuten, ist die Strafe: Ausschluss der Wählbarkeit des Kandidaten, wenn er von den Praktiken gewusst hat, für sieben Jahre von dem betreffenden Wahlort. Sonst aber nur für die Dauer des eben tagenden Parlaments. Mit dem Verlust jeglicher Wählbarkeit durch sieben Jahre ist jeder bedroht, der *sich selbst* der Wahlumtriebe schuldig macht nnd deswegen strafgerichtlich *verurteilt* ist. In den früher genannten Fällen ist strafgerichtliche Verurteilung nicht vorausgesetzt.

III. *Die rechtliche Stellung des Gewählten.* Die Wahl schafft dem Gewählten ein Recht auf Teilnahme an den Beratungen und Abstimmungen im Unterhause. Es hat aber auch eine Kehrseite, nämlich es ist dies auch eine *Pflicht* des Gewählten.

Ursprünglich lastete dieselbe auf dem Kommunalverband, der den Abgeordneten zu entsenden hatte. Klar und präzis formuliert dies der Modus tenendi Parliamentum am Ausgange des 14. Jahrh. (Stubbs Select charters p. 509): „Primo die vocabuntur burgenses et cives totius Angliae, quo die si non veniant amerciabitur *burgus* ad centum marcas, et *civitas* ad centum libras: secundo die vocabuntur milites comitatum totius Angliae, quo die si non veniant, amerciabitur *comitatus* . . . . .“

Daneben wird aber die Pflicht des Abgeordneten, der auf ihn gefallenen Wahl zum Parlament Folge zu leisten, als Kommunallast des einzelnen aufgefasst. Dass dies noch in der Zeit Jacob I. der Fall ist, zeigen die Verhandlungen des Unterhauses von 1614 (*Parry* p. 266). Da wird die Frage aufgeworfen, wann ein Engländer die auf ihn gefallene Wahl zum Unterhause ablehnen dürfe. Die Antwort lautet, nur dann, wenn er für eine andere Grafschaft resp. Stadt gewählt wird, als wo er ansässig ist. Es heisst da: „A man can not wave, unless chosen in *another shire than where resident*“. Denn — so lautet die Begründung: „Having a freehold in the Shire he can not refuse to serve“. So ist hier deutlich zum Ausdruck gebracht, dass bei der Entsendung eines Abgeordneten zum Parlament Verbandslast des Kommunalverbands neben der Kommunallast des einzelnen herlaufen.

Seit dieser Zeit vollzieht sich aber ein Wandel [1]) in den sozialen Wertungen. Seit den Tudors hat nämlich in England ein nationales, reiches Bürgertum sich entwickelt, dasselbe, das gegen die Stuarts so widernackig wurde. Nunmehr — seit der Mitte des 17. Jahrh. etwa — betrachtete man einen Sitz im Unterhause nicht mehr als etwas Lästiges, sondern als Gegenstand eifrigster Bewerbung von seiten der einzelnen. Seit der Zeit hören auch die Diätenzahlungen auf, das sicherste Symptom für den erfolgten Wandel der Anschauungen (s. *Hearn* a. a. O. 498). Da wandelte sich das, was

1) Den Wandel der Anschauungen finde ich am prägnantesten ausgesprochen durch einen Mr. *Waller* in der Unterhaussitzung vom 21. Januar 1674 (s. Commons Journals): „Let us mend our proceedings here and we shall mend Electors. *Times are much changed* Formerly the neighbourhood desired him to serve, there was a dinner, and so an end. But now it is a Kind of Empire. Some hundred years ago, many Boroughs sent not. *They could get none to serve.* Now it is a *fashion and a fine thing*, they are revived“.

§ 54. früher als lästige Kommunalpflicht des einzelnen betrachtet wurde, in ein lebhaft begehrtes Recht um. Die Folge davon war aber auch, dass das Erscheinen der Abgeordneten, weil es besondere individuelle Wertung erlangt hatte, durch keine Kollektivpflicht des Verbandes mehr garantiert zu werden brauchte.

Die alte Verbandslast fiel in Vergessenheit, denn der Gewählte eilte von selbst auf „Windesflügeln“ zum Unterhause.

Um 1640 ist bereits der Wandel vollzogen (s. Porritt I. p. 165). Nun wird auch das Abgeordnetenmandat bloss als Recht der Abgeordneten aufgefasst, und statt des alten Pflichtverhältnisses zum Kommunalverband, die Wahl anzunehmen und die Vertretung zu besorgen, an Stelle dieser alten Kommunalpflicht tritt die Auffassung hervor, dass das Abgeordnetenmandat eine öffentliche Vertrauensstellung sei, ein Trust, der niemals durch einen Bevollmächtigten ausgeübt werden könne. Die Lords können sich durch Proxies vertreten lassen, da sie über ihr eigenes Recht frei schalten und walten können. Nicht so die Commons, da sie eine öffentliche Vertrauensstellung ausüben, den Trust. Dieser wird auch hier als Surrogat für unsern kontinentalen Organbegriff verwendet, wie wir dies schon in der engl. Korporationslehre gesehen haben. Schön und klar formuliert diesen Gedanken der zur Zeit Karls II., also am Ausgange des 17. Jahrh. lebende D'Ewes, in seinen Kommentaren zu den Protokollen des Elisabetheischen Unterhauses (D'Ewes Journals [temp. Eliz.] p. 9:) „And now if this doubt or conceipt should arise in any mans mind, that therefore the Lords have a greater Priviledge, than the Members of the H. of C. because they can appoint others to serve in and supply their places in their absence, which the Commons cannot, their are much deceived and mistaken, for it is plain that the chief end of a Proxie is, that the Upper House may have all its Members either in person, or by representation, and therefore the Lords Spiritual and Temporal, who are summoned thither, in their own right have anciently had, ad shall do retain, the liberty of Constituting their Procurators, whereas every Member of the House of Commons appperareth and doth serve in the right of that County, City, Borough and Port for which he is elected and Chosen, which being a Trust and confidence reposed in them, can be not more transferred from hime to a 3d person, than can the Proxie of the Lords be from hime to whom it is directed, if he shall be absent likewise“.

Freilich war man in England selbst nach Feststellung und Anwendung des Trust-Begriffs auf die Stellung des Abgeordneten zu seinen Wählern, noch weit davon entfernt, ihn in die Praxis umzusetzen. Immer noch war der Gedanke, der durch den Ausdruck Trust bezeichnet werden sollte, verdunkelt durch die Instruktionen, die der Abgeordnete von seinen Wählern bei der Wahl empfing oder später einholte. Diese letzteren begannen seit dem Anfang des 17. Jahrh. und dienten jetzt als Ersatz, den die Wählerschaft zur Kontrolle ihrer Abgeordneten brauchte, an Stelle der früheren nun ausser Brauch gekommenen Diäten (Porritt I. p. 263 ff.).

Diese Instruktionen dauerten bis etwa nach 1780 fort und kamen erst ganz ausser Uebung nach der grossen Parlamentsreform von 1832, von welcher Zeit sie bis auf den heutigen Tag durch die sog. „Pledges“, d. h. durch die Verbürgung des Wahlkandidaten gleich bei der Wahl, dass er nach einer bestimmten ihm von der Wählerschaft vorgezeichneten Richtung stimmen werde, ersetzt worden sind. Nun solange diese Instruktionen dauerten, hatte der Trust-Begriff in seiner Anwendung auf das Abgeordnetenmandat einen harten Kampf zu bestehen. Schon Twyssden[1]) zeigt ihn um 1649 mit folgenden Worten an:

1) Certaine Considerations on the Government of England (um 1649) Camden Society O. S. vol. 45 p. 154.

„Es ist unbegreiflich, dass unter dem Generaltitel eines Trust jemand ganz entgegen dem früheren Brauche eine Grafschaft oder ein Königreich verpflichten sollte, ohne sie davon zu verständigen" („I can see no reason, under the generall tytle of a **trust**, any should engage, contrary to former use, a county or kingdom without all acquainting them with it; . .") Man sieht deutlich den Kampf. **Twyssden** will vom „trust" nichts wissen; er will die alten **Instruktionen** der Wähler für den Abgeordneten. Der Kampf geht das ganze 17. und 18. Jahrh. hindurch. Es gilt die auch unserer Verfassungsentwicklung geläufige Frage zu entscheiden: Ist der Abgeordnete Mandatar der Wähler oder Staatsorgan? Klar formuliert ist diese Antithese in den Verhandlungen des Unterhauses von 1745 durch Sir **Walter Yonge** (Parl. History XIII. p. 1078): „The word **attorney** has ben artfully brought into the debate, as if members of this House were nothing more than the **attorneys** (Mandatare!) of the particular county, city or borough they respectively represented. But every one knows that, by our constitution after a gentleman is chosen, he is the representative, or if you please the attorney, of the **whole people** of England, and as such is at full freedom to act as he thinks best, for the people of England. He may receive, he may ask, he may ever follow the advice of his constituents; **but he is not obliged, nor ought he to follow their advice, if he thinks it inconsistent with the general interest of his country**". Seit **Burke** nun dieselbe Auffassung von der Stellung des Abgeordneten in seiner Bristoler Rede von 1774 [1]) vertreten hat, ist sie juristisches Gemeingut der Nation geworden. § 54.

Freilich wie auch andere Punkte des Rechts übersieht ein Konventionalismus diese juristische Auffassung. An Stelle der Instruktion sind, wie gesagt, seit 1832 die „Pledges" getreten und sie machen den Abgeordneten, trotz **Yonge** und **Burke**, von der Wählerschaft abhängig. So musste sich 1900 ein Mitglied des Abgeordnetenhauses für eine irische Wählerschaft (South-Tyrone) der letzteren gegenüber verpflichten, „dass er sich der Abstimmung in der Frage einer kath. Universität in Irland enthalten wolle" (s. Manchester Guardian 6. Juli 1900 cit. bei **Porritt** a. a. O. I. p. 272).

Der Abgeordnete ist also „Trustee" seiner Wählerschaft. Aber der alte kommunale Pflichtcharakter, der früher das Verhältnis des Abgeordneten zu seiner Wählerschaft bestimmte, ist selbst heute noch nach einer Richtung hin massgebend. Der Abgeordnete kann nicht auf sein Mandat verzichten: „Semel electus, semper electus". Wohl gemerkt: **formal juristisch** kann er es nicht. Wohl aber auf einem Umweg. Da

1) Rede gehalten von der Wählerschaft von Bristol am 3. November 1774. Works ed. Rogers I. p. 180: „To deliver an opinon, is the right of all men; that of constituents is a weighty and respectable opinion, which a representative ought always to rejoice to hear; and which he ought always most seriously to consider. **But authoritative instructions; mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey to vote, and to argue for**, though contrary to the clearest conviction of his judgment and conscience, — these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise, from a fundamental mistake of the whole order and tenour of our constitution.

Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but **Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole**; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; **but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament**. If the local constituent should have an interest, or should form an hasty opinion, evidently opposite to the real good of the rest of the community, the member for that place ought to be as far, as any other from any endeavour to give it effect."

§ 54. die früher erwähnte Inkompatibilität von Amtsträgerschaft und Abgeordnetenmandat besteht, so ist es seit Anfang des 18. Jahrh. (der früheste Fall von Porritt a. a. O. I. p. 243 für das Jahr 1715 nachgewiesen) üblich, ein Kronamt, das sonst gar keine Aufgabe im Amtsorganismus zu erfüllen hat, zu erwerben: Es sind dies die Aemter der 3 Chiltren Hundreds (Stoke, Desborough und Boneham), die Gutsvorsteherschaft der Königl. Krondomänen (stewardship) von East Hendred, Northstead und Hempholm und das Amt eines Kronfiskals (esheatorship) von Munster. Durch Erlangung dieser nominellen Amtsgewalt tritt jenes oben erwähnte Statut der Königin Anna in Wirksamkeit, d. h. der Abgeordnetensitz ist erledigt.

Heute wird der Kanzler des Schatzamts (chancellor of the exchequer) niemandem diese einzige Möglichkeit, auf einem Umweg auf sein Mandat zu resignieren, verweigern, ausgenommen während der Anfechtung seiner Wahl oder wenn ein Strafprozess gegen ihn anhängig ist. (S. Report on Vacating of Saxts C. P. 1894 Nr. 278 p. 4[1]).

§ 55. Das Wahlverfahren[2]).

„For the election of the knights if the party of freeholders demands the poll, the sheriff cannot deny the scrutiny, for he cannot discerne who be freeholders by the view."
Coke, 4. Inst. p. 98.

Es liegt ein grossartiger Zug in dieser englischen Rechtsentwicklung, wenn wir feststellen, dass obiger Ausspruch Coke's im Prinzipe heute nach 400 Jahren ebenso zutrifft wie zur Zeit jenes Juristen. Dieses Prinzip des englischen Wahlverfahrens ist die Zweiteilung des Wahlaktes in eine Vorwahl oder Nomination des Kandidaten durch die Wähler, und die eigentliche Wahl, wenn Meinungsdifferenzen der Wähler vorliegen. Diese Doppelteilung ist echt mittelalterlich, ebenso ihr Prinzip. Nach demselben Prinzip ist, wie dies von Lindner u. a.[3]) nachgewiesen, die römisch-deutsche Königswahl vor sich gegangen; wir werden darauf noch unten zurückkommen. Aber nicht bloss die äussere Form des Wahlverfahrens ist mittelalterlich. Auch sein inneres Wesen wird durch die mittelalterliche Auffassung des aktiven Wahlrechts bestimmt, wonach dieses nur ein Ausfluss des Grundeigentums sei. Namentlich zeigt sich

1) Bis 1780 wurde es aber nur an Parteigenossen der Regierung koncediert, namentlich um diesen die Möglichkeit zu geben, einen der Partei sicheren Sitz einem Freunde zu überlassen und im Interesse der Partei, namentlich wenn man eine populäre Persönlichkeit war, einen andern Wahlsitz zu erobern, s. Porritt I p. 245 ff.

2) Literatur: Für die Geschichte bes.: Joseph Grego, history of Parliamentary Election and Electioneering 1892 und Porritt a. a. O. I. passim.; für das geltende Recht vorzüglich: Anson I. p. 122 ff., Rogers I. p. 236—354 und II. 41—175, Ostrogorski, La démocratie et l'organisation des partis politiques 1903 I. p. 106 ff., Renton vol. IV. 453—461, 402 ff. und p. 410 ff. Von Blaubüchern kommen in Betracht: Report of Commons Comittee on the alleged facilities afforded to vexations. Objections und Claims by the present System of Registration 1846. Commons Comitte's Reports on Registration 1864, 1869, 1870 und 1874. Report of Commons Committee on the Registration (Occupation Voters) Bill 1885. Report of Commons Committee on Polling Hours 1877 und 1878. Report of Commons Committee on Election Expenses 1834. Report of Commons Comittee on Election Proceedings 1842. Two Reports of Commons Comittee on the present Mode of conducting Parliamentary and Municipal Elections 1869/70. Report of Commons Committee on the Working of the Existing Machinery of Parliamentary and Municipal Elections 1876.

3) S. dazu Lindner, Der Hergang bei den deutchen Königswahlen 1899, Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte 1901 S. 116, Wretschko im 20. Bde. der Savignyzeitschr. (Germ. Abteilg.) S. 164 ff.

dies in zwei Punkten des heutigen englischen Rechts, die so recht im Gegensatz zur kontinentalen Auffassung stehen. § 55.

Jedes ex officio Einschreiten des Staats oder seiner Beamten während des ganzen Wahlverfahrens ist so gut wie ausgeschlossen. So gibt es keine Berichtigungen der Wählerlisten von „Amtswegen" oder eine Zurückweisung der Wahlkandidaten, wegen Mangels des passiven Wahlrechts, durch eine staatliche Wahlkommission. Ja auch diese gibt es nicht. Ein Beamter, dazu ein Kommunalbeamter (Sheriff, ein von ihm Delegierter oder der Stadtmayor) leitet die Wahl und braucht daher zu seiner Kontrolle nicht noch eine der Selbstverwaltung angehörige Wahlkommission, wie sie auf dem Kontinent gegen Uebergriffe der Regierung eingeführt worden ist.

Der zweite Punkt, an dem sich das englische Wahlrecht von dem kontinentalen unterscheidet, ist die Auffassung, von der der Wähler bei Erfüllung seiner Funktion erfüllt ist. Auf dem Kontinent, speziell in Deutschland, muss er sich vor Augen halten, dass die zur Sicherung seiner Tätigkeit aufgestellten Vorschriften, wie Laband (Deutsches Staatsrecht I. S. 292) sagt, „weit weniger dem Zweck dienen, das Interesse des einzelnen Wahlberechtigten zu schützen, obwohl auch dies mit in Betracht kommt, als vielmehr eine Sicherheit dafür zu gewähren, dass die Zusammensetzung der Legislatur verfassungsmässig zustande komme". Also auf dem Kontinent tritt der allgemeine Gesichtspunkt der Teilnahme an der Bildung eines Staatsorgans hervor, das private Interesse der Wähler verschwindet beinahe vollständig. In England tritt dieses in den Vordergrund, und nebenbei kommt auch das staatliche Interesse zur Entscheidung. Auf dem Kontinent ist der Wähler Staatsorgan, in England nur Träger der Realgerechtsame, die sich aktives Wahlrecht nennt. Es ist nun klar, dass die moderne Zeit auch in England diese „Realgerechtsamen" abgeschliffen hat und gegenwärtig das öffentliche Interesse dabei zu Worte kommen lässt. Freilich bis zur Reformakte von 1832 war das Wahlrecht von öffentlichem Interesse noch wenig angehaucht, da war es eine reine Realgerechtsame, um die mancher Kuhhandel stattfand[1]) alles unter den Augen der Regierung, die sich auch daran als „Händler" oder „Käufer" beteiligte. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist man sich aber doch der öffentlichen Funktion eines jeden Wählers bewusst geworden. Aber geschah dies etwa in der Weise, dass der Wähler als Staatsorgan betrachtet wurde? Keineswegs! Nach wie vor ist im Prinzip das aktive Wahlrecht Realgerechtsame. Nur wird seine Ausübung durch Kontrolle der Handlungen der Wähler, des Wahlkandidaten sowie seiner Agenten mehr beaufsichtigt. Die einzelnen, im Zusammenhange mit dem Wahlrecht stehenden Handlungen, die Vorbereitungshandlungen und die übrigen möglicherweise damit in Verbindung stehenden Handlungen werden zum Teil der Privatwillkür entrückt und vom Gesetz in ihren Formen festgesetzt und genau beschrieben, im übrigen aber ganz der Privatwillkür überlassen, ja es wird sogar diese gewünscht und angeordnet. So z. B. wird auf dem Kontinent gegen die Aufstellung eines Wahlagenten, so weit er sich in den Grenzen der Strafgesetze hält, nichts einzuwenden sein, da der Staat sich um einen solchen, von der freien Privatwillkür abhängenden Funktionär nicht kümmert. In England ist er und seine Bestellung vom Gesetze meist angeordnet und ihm eine offizielle Stellung beim Wahlakt eingeräumt. Bei uns wird ferner der

1) Charakteristisch für diese Auffassung, dass damals aus diesem Grunde bei allen Reformen des parl. Wahlrechts, den durch solche Reformen in ihren Rechten Eingeschränkten Kompensation in Geld gewährt werden sollte. Statt aller die Rede Pitt's, des Jüngeren, im Jahre 1785, am 18. April im Unterhaus gehalten. S. Pitt, Speeches (ed. 1806) I. p. 233 ff.

§ 55. Staat sich um das Geld, das ein Kandidat für die Zwecke der Wahl aufwendet, niemals kümmern, sofern nicht Wahlbestechung vorliegt. In England sind die Wahlausgaben, die der Kandidat zu tragen hat, im Maximum vorgezeichnet. Es ist ihm auch durch Gesetz vorgeschrieben, wie lange vor und wie lange nach der Wahl er überhaupt Zahlungen, die mit der Wahlhandlung im Zusammenhang stehen (z. B. Miete des Wahllokals, Druckkosten etc.) zu leisten hat. Wir sehen demnach, durch die moderne Gesetzgebung seit den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts ist in England ein Teil der freien Dispositivhandlungen in gesetzliche Präzeptivvorschriften umgewandelt worden. Vergehen gegen dieselben sind „Illegal Practices". Dadurch soll dem Wahlrecht einigermassen der moderne Anstrich des öffentlichen Interesses gegeben werden. Im Prinzip hängt man aber noch an der alten Vorstellung, dass das aktive Wahlrecht eine Realgerechtsame ist. Eine Folge dieser Auffassung ist natürlich, dass die Kosten des Wahlverfahrens nicht der Staat, die Gemeinde, sondern der Wahlkandidat zu tragen hat. Das parlamentarische Wahlverfahren zerfällt in das vorbereitende Verfahren, die Anlegung der Wählerlisten, und die eigentliche Wahlhandlung.

I. Die Anlegung der Wählerlisten (Registration). Zum Unterschiede von dem deutschen Recht werden die Wählerlisten nicht für jede Wahl ad hoc angelegt, sondern ihre Anlegung erfolgt während des ganzen Jahres hindurch ohne Rücksicht darauf, ob eine Wahl in Sicht ist oder nicht. Diese ständigen Wählerlisten sind in England zuerst durch die Reformakte 1832 nach französischem Muster eingeführt (s. Meyer a. a. O. p. 691). Vorher waren sie nicht im Brauch. Da wurde nur jeder Wähler an der Wahlurne vom Sheriff unter Eid gefragt, ob er die nötige Wählerqualifikation, insbesondere den erforderlichen Grundbesitz habe (s. Porritt I. p. 186 ff.).

Ausserdem unterscheidet sich die englische Anlegung der Wählerlisten von der deutschen dadurch, dass zu ihrem Schutze, wie wir hören werden, ein kontradiktorisches Verfahren vor einem Richter (Revising Barrister) erfolgt, während dies in ganz Deutschland bis auf Baden[1]) fehlt.

Der heute geltende Rechtszustand ist durch die Registration Act von 1885 festgelegt (48 Vict. c. 15). Danach ist das Verfahren folgendes:

Um den 15. April eines jeden Jahres, längstens 7 Tage nach demselben haben die Sekretäre der Grafschaftsfriedensrichter (clerks of the peace) und die Stadtsekretäre (town clerks) an die Armenaufseher jedes Kirchspiels ihrer Grafschaft resp. Stadt die Aufforderung ergehen zu lassen, dass sie die Wähler ihres Kirchspiels nach den vom Gesetze aufgestellten Wählerqualifikationen registrieren und die damit in Zusammenhang stehenden Vorbereitungshandlungen vornehmen. Dazu gehört vor allem die Fesstellung aller jener Kirchspielangehörigen, welche die „Household franchise" in Anspruch nehmen. Zu dem Zwecke stellt der Armenaufseher (overseer of the poor) im Armensteuerkataster in einer besonderen Rubrik den Namen jedes solches Steuerzahlers, der eingeschätzt und gezahlt hat, fest. Wo vermöge des Compounding für einen Householder der Eigentümer eingesetzt ist und dessen Armensteuer zahlt, da wird auch der Householder, obwohl er nicht selbst in der Steuerrolle genannt ist, als Wähler im Steuerkataster durch eine Randbezeichnung vorgemerkt. Dies erfolgt im April, längstens im Monat Mai.

Vor dem 20. Juni muss der Armenaufseher, wenn sein Kirchspiel einer Grafschaft angehört, die bestehenden Listen derjenigen Wähler, welche auf Grund der „Owne franchise" wählen, veröffentlichen, gewöhnlich durch Anschlag an die Kir-

1) Darüber siehe bes. Walz, Ueber die Prüfung der parlamentarischen Wahlen nach badischem Rechte. 1902.

chentür. Der kontinentale Beobachter wird oft in den belebtesten Stadtvierteln Londons vor den Kirchtüren ganze Bündel von Papierblättern flattern gesehen haben. Das sind die veröffentlichten Wählerlisten. Ausserdem hat jeder Armenaufseher vor dem 20. Juni jedes Jahres die Wähler auf Grund der 10 £ „Occupation franchise" aufzufordern, ihrer Kommunalsteuerverbindlichkeit bis 20. Juli nachzukommen, widrigenfalls bis zum 22. Juli die Listen der Nichtzahler, als disqualifizierter Wähler, publiziert werden.

Bis zum 31. Juli muss der Armenaufseher einerseits feststellen, wer auf Grund von Armenunterstützung wahlunfähig ist, andererseits die Liste jener Wähler, die auf Grund der „occupation franchise" wählen dürfen, veröffentlichen. Ebenso die Liste der sog. „old lodgers", d. h. derjenigen, welche schon im Vorjahre auf Grund der „Lodger franchise" in der Wählerliste gestanden hatten, vorausgesetzt, dass dieselben neuerdings ihren Anspruch auf Grund des Mietvertrags geltend gemacht[1]). Sodann wird die Liste derjenigen veröffentlicht, welche auf Grund neu erworbenen Grundeigentums die Wählereigenschaft als „owner" neu ansprechen. Alle weiteren Ansprüche auf Neueintragung in die Wählerlisten, ebenso die Einwendungen gegen die bisher publizierten Listen, welche „quivis ex populo" machen darf, sind bis zum 20. August dem Armenaufseher zu überreichen und von ihm an der Kirchentür zu veröffentlichen.

Vor dem 25. August werden alle die veröffentlichten Wählerlisten mitsamt den gegen sie gemachten Einwendungen von dem Armenaufseher jedes Kirchspiels an den Friedensrichtersekretär („clerk of the peace") resp. Stadtsekretär gesendet. Im Monate September beginnt nun das kontradiktorische Verfahren, das sich an die Anlegung der Wählerliste knüpft und über die Wahlberechtigung zu entscheiden hat. Da kommt aus London in jeden einzelnen Wahlbezirk der sog. „Revising Barrister" als Richter. Derselbe wird aus der Zahl der Advokaten (Barrister), die eine siebenjährige Praxis aufweisen können, ernannt und zwar für London vom Lord Chief Justice, für die Provinz von dem betreffenden Assisengerichte (Rogers I. p. 297). Er darf nicht Mitglied des Parlaments, nicht Staatsbeamter (ausgenommen Stadtrichter) sein. Auch ist er nicht fähig ins Unterhaus für den Wahlbezirk, wo er Revising Barrister gewesen ist, gewählt zu werden. Sein Amtsauftrag ist nur für ein Jahr (Rogers I. p. 719, wo auch die Form des Amtsauftrags). Der Revising Barrister entscheidet nun über diese Wahlberechtigungen und die gemachten Einwendungen. Von seiner Entscheidung läuft der Appell (mittelst stating of special case) an die King's Bench-Division des High Court of Justice, die auch sonst der oberste englische Verwaltungsgerichtshof ist. — Nach deren Entscheidung werden endgiltig die Wählerlisten festgelegt als sog. „Registers". Dieselben bestehen aus drei Listen für die Grafschaftswähler (für „owners", „occupiers" und „lodgers") und zwei für die Städte („occupiers" und „lodgers"). In Rechtskraft erwächst aber dieses Register erst mit dem ersten Januar des auf die Entscheidung des Revising Barrister folgenden Jahres.

Die Bedeutung der Eintragung in die Wählerlisten liegt darin,

1) dass nur derjenige wählen kann, der auf der Wählerliste steht und

2) dass derjenige, der einmal auf der Wählerliste steht, ohne Rücksicht, ob er die positiven Wahlerfordernisse („franchises") auch hat, wahlberechtigt ist. Es ist gleichsam durch die Entscheidung der Revising Barrister res judicata geschaffen. Die S. 7 der Ballot Act von 1872, welche dies sagt, macht nur die Ausnahme, dass „nothing in this section shall entitle any person to vote who is prohibited from voting by any Statute or by the common

1) Der Mieter-(„lodger")Wähler hat sich behufs Eintragung in die Wählerliste jährlich selbst zu melden. Der „owner"-Wähler, nur wenn er nicht schon im Vorjahr auf der Wählerliste gestanden hat. Der „occupier"-Wähler wird ex officio in die Wählerliste eingetragen.

§ 55. law of Parliament". Diese Ausnahme legt die Praxis einschränkend aus. Nur das Fehlen der negativen Wahlerfordernisse, z. B. Mündigkeit, männliches Geschlecht[1]) etc. soll eine Eintragung in die Wählerlisten hinfällig machen. Nicht aber das Fehlen der positiven Wahlerfordernisse (der franchise); wenn also z. B. jemand auf Grund von 10 £ „Occupation" als Wähler in die Wählerliste eingetragen ist, ohne wirklich auch diese Qualifikation zu besitzen, so ist er dennoch wahlberechtigt. Der wahlleitende Beamte kann ihn von der Wahl nicht zurückweisen. Das ist die Bedeutung der Eintragung in das Register als juristischen Formalakts. Dieses ist in England Rechtens, während in Deutschland selbst nach Abschluss der Wählerlisten von Amtswegen Korrekturen vorgenommen werden können (s. Laband, Staatsrecht I. p. 285 f.).

II. Das eigentliche Wahlverfahren wird immer mit der Zustellung des Wahlschreibens (writ of summons) an den sog. Returning-Officer, den wahlleitenden Beamten eingeleitet. Derselbe ist für die Grafschaft der Sheriff, oder wo die Grafschaft in Wahlbezirke zerfällt, ein vom Sheriff zur Wahlleitung ausersehener Stellvertreter. In Städten, die mit Charter beliehene, juristische Personen sind, ist der Mayor der wahlleitende Beamte. In anderen Städten wird ein wahlleitender Beamter vom Sheriff bestellt. Für die Universitäten von Oxford, Cambridge und London ist der Vizekanzler dieser Universitäten der wahlleitende Beamte. Für die Universität Dublin der Provost, für Edinburgh und St. Andrews der Vizekanzler der Universität Edinburgh, da beide Universitäten zusammen einen Wahlkreis bilden. Aus den gleichen Gründen für die Universität Glasgow und Aberdeen der Vizekanzler der Universität Glasgow. Das Wahlschreiben, das mittelst Post den wahlleitenden Beamten zugestellt wird, ist ein königliches Writ, unter dem Grossen Siegel. Es gibt den Anfangstag der Tagung des Parlaments an und befiehlt, die Wahlen vorzunehmen. Gegenwärtig ist seine Gestalt sehr abgekürzt (durch die Ballot Act. 35 and 36 Vict. c. 33). Früher galt noch der altertümliche Curialstil, wo in breiter Weise auseinandergesetzt wurde, dass wegen wichtiger und dringender Staatsgeschäfte und zur Verteidigung des Reichs und der Kirche die Tagung eines Parlaments angeordnet sei und dass zum Zwecke des Ratschlags mit den Prälaten, Peers und Grossen des Reichs für jede Grafschaft zwei Ritter, die besonders geeignet und angesehen („fit and discret") zu wählen seien etc. etc. Und dies möge der Sheriff um so gewisser veranlassen, damit nicht wegen mangelnden Wahlmandats („want of such powers") oder wegen einer unvorsichtigen Wahl („through an improvident election"), die Geschäfte des Reiches unerledigt blieben. Dieser allgemeine Kurialstil ist nun jetzt aufgegeben und die kürzere Form gewählt (s. darüber Anson I p. 55 u. 57 f.)[2]).

---

1) Aber auch bezügl. der neg. Wahlerfordernisse werden Ausnahmen gemacht. So macht die Armenunterstützung (also das neg. Erfordernis wirtschaftlicher Unabhängigkeit) den Eintrag nicht kraftlos. S. Anson I. p. 31.

2) Das Ausschreiben einer Wahl (writ of Summons) gerichtet an den Sheriff lautet heute (nach 35 and 36 Vict. c. 33): Edward by the Grace of God of the United kingdom of Gr. Br. and Ireland King, Defender of Faith, to (Name des Sheriffs oder anderen wahlleitenden Beamten) Greeting. Whereas by the advice of Our Council we have ordered a Parliament to be holden at Westminster on the — day of — next, We command you that, notice of the time and place of election being first duly given, you do cause election to be made according to law of [Zahl der Abgeordneten] member to serve in Parliament for [Name des Wahlbezirks]. And that you do cause the name of such member when so elected whether he be present or absent, to be certified to Us in Our Chancery without delay. Witness Ourself at Westminster the . . . day of — in the — Year of Our Reign and in the year of our Lord One thousand nine hundred and four. . . . To X. Y. — A. writ of a new election of — member for the said [Name des Wahlbezirks].

Hervorzuheben ist nur noch, dass früher das Wahlschreiben an den Sheriff erging, der es dann weiter an die Wahlbezirke, insbesondere die städtischen sandte. Seit 1872 ergeht es nun an jeden wahlleitenden Beamten direkt ohne Vermittlung des Sheriff. § 55.

Das Wahlschreiben ergeht formell nur im Namen des Königs und wird vom Kronsekretär, Clerk des Crown office, einer Abteilung der Chancery, (wohl zu unterscheiden von der gleichnamigen Behörde, die nunmehr der King's bench zur Seite steht und die uns noch im Kapitel Verwaltungsgerichtsbarkeit begegnen wird) ausgefertigt. Bei allgemeinen Neuwahlen erhält der Clerk direkt den Auftrag zur Ausfertigung vom Kanzler für Grossbritannien und vom Kanzler für Irland, die beide den Auftrag dazu vom König mittelst Order im Privy Council erhalten (s. Anson I. p. 52).

Bei Wahlen, die während einer Legislaturperiode sich ereignen, erfolgt aber der unmittelbare Auftrag an den Clerk der Crown office, nicht von der Krone an den Kanzler, sondern mittelst warrant[1]) vom Sprecher des Unterhauses, was deshalb sehr wichtig ist, weil auf diesem Wege mitunter einem Wahlbezirk zur Strafe die Entsendung eines Abgeordneten entzogen werden kann, indem kein Auftrag für ein Wahlschreiben ergeht. Tagt das Parlament nicht und ergibt sich dennoch die Notwendigkeit, noch während der alten Legislaturperiode wegen eingetretener Vakanz eines Mandats ein Wahlschreiben zu erlassen, dann ist durch eine Reihe von Akte vorgesehen, dass der Sprecher auf Grund eines Certifikats, über den Vakanzfall, ausgestellt von 2 Mitgliedern des Unterhauses, diesen Vakanzfall sofort in der „London Gazette" publiziert und 6 Tage hierauf seinen Auftrag zur Ausfertigung (mittelst warrant) an den Clerk of the Crown office (Crown Clerk genannt) ergehen lässt[2]).

---

1) Dies ist schon alte Praxis seit dem Beschluss des Unterhauses vom 6. Febr. 1673. (S. Commons Journal 6. Febr. 1673 und Parry 565): „The Commons resolve, That during the continuance of the House of commons of Parliament, the Right and Power of issuing Writs for such Places as are vacant, is in the House, who are the proper Judges also of Elections and Returns". — Der Warrant des Sprechers hat folgende Form (Ich verdanke diese Kenntnis der Liebenswürdigkeit des Sir Courtenay Ilbert, Clerk des Unterhauses):

By Virtue of an Order of the House of Commons this day made,
These are to require you to make out a New Writ for the electing of a.
(Zahl der Abgeordneten) member . . . .
to serve in this present Parliament for the . . . . (hier wird der Name des Wahlbezirks eingefügt) . . . . . .
in the room of . . . . . (hier der Name des früheren Mandatsinhabers).
For which this shall be your sufficient Warrant.
Given under my hand this
day of . . . . . X. Y.
To the Clerk of the Crown in Chancery Speaker.

Es ergeht auf Antrag eines Abgeordneten, gewöhnlich des Parteiwhip, d. i. desjenigen, der die Parteigenossen im Hause kontrolliert, wie sie stimmen und ob sie immer bei wichtigen Abstimmungen zur Stelle sind. (Ueber ihn noch weiter unten Kap. Parteiregierung.) Der Antrag braucht nicht zuvor angekündigt zu sein. Doch hat er denselben Vorrang vor andern Tagesgeschäften, wie Anträge, die die Privilegien des Hauses betreffen und wird gewöhnlich unmittelbar nach dem Gebet (prayers), mit dem jede Sitzung beginnt, oder in der Zwischenzeit zwischen „Private Business" und Interpellationen gestellt. S. May 254, 259. 598. Ist jedoch die Wahlsitzerledigung durch Urteil des Wahlprüfungsgerichtshofs nötig, dann muss der Antrag zwei Tage, bevor er gestellt wird, angekündigt worden sein und wird dann zu Beginn des „Public Business, niemals aber als „Unopposed Business" vorgenommen (über diesen Terminus s. weiter unter Kapitel lex et consuetudo Parliamenti).

2) Die hier in Betracht kommenden sind die Recess Elections Act 1784 (24 Geo III. sess. 2. c. 26), die Election of Members during Recess Act 1858 (21/2 Vict. c. 110) und die

§ 55. Nach Empfang des Wahlschreibens (writ of summons) hat der wahlleitende Beamte (returning officer) innerhalb von 2 Tagen in Grafschaften, längstens am nächsten Tag in Städten, Ort und Zeit der Wahl öffentlich bekannt zu geben. Der Zeitpunkt der Wahl ist hierbei so zu bestimmen, dass zwischen dem Empfange des Wahlschreibens und diesem Zeitpunkt in Städten nicht mehr als 4 Tage, in Grafschaften nicht mehr als 9 Tage verstreichen. Bei Bestimmung dieser Frist ist der Sonntag nicht in Anrechnung zu bringen, wie es übrigens in England ganz eigentümlich ist, am Sonntag, der bei uns, um der arbeitenden Bevölkerung das Wählen zu ermöglichen, ein beliebter Wahltag ist, Wahlen nicht vorzunehmen.

Die eigentliche Wahl weist heute, wie vor 800 Jahren und wie zur Zeit des Lord Coke jene Doppelteilung auf, die jeder mittelalterlichen Wahlhandlung eigentümlich ist. Die Wahlhandlung zerfällt heute wie auch schon in früheren Zeiten, insbesondere zur Zeit Coke's, in die Nomination der Kandidaten, die endgültig gewählt erscheinen, wenn nicht mehr Kandidaten nominiert sind, als gewählt werden sollen, und in den Poll, die ziffernmässige Abstimmung, wenn die Nomination aus dem angeführten Grunde keine endgültige Wahl herbeigeführt hat.

Der alte Wahlvorgang vor der Ballot Act von 1872, wie er sich auf den öffentlichen Wahltribünen (den Hustings) abspielte, war folgender: Am Tage der Nomination der Kandidaten trat ein Wähler vor empfahl einen bestimmten Kandidaten seinen Mitwählern und hielt eine längere Empfehlungsrede. Ihm sekundierte hierbei

---

Elections in Recess Act 1863 (26/7 Vict. c. 23). Das im Texte mitgeteilte Verfahren bezieht sich nur auf Erledigung des Wahlsitzes durch Tod, Erlangung der Peerwürde, Annahme eines disqualifizierenden öff. Amts. Es ist übrigens noch an folgende Bedingungen geknüpft:

1. Damit der Auftrag für das neue Wahlschreiben vom Sprecher ergehen kann müssen der Wahlbericht (return) und die Wahlakten des früheren Wahlsitzinhabers mindestens 15 Tage vor der letzten Sitzung des Hauses im Crown office deponiert worden sei.

2. Der Antrag der zwei Mitglieder des Unterhauses auf Erlass eines neuen Wahlschreibens muss in einer angemessenen Frist vorher gestellt worden sein, ehe das Haus neuerdings zusammentritt.

3. Der Auftrag des Sprechers zur Erlassung des Wahlschreibens (warrant) kann nicht ergehen, wenn eine Anfechtung der Wahl des letzten Wahlsitzinhabers vor dem Auseinandergehen des Parlaments anhängig war.

4. Für den Fall, dass es sich um eine Erledigung des Abgeordnetenmandats durch Annahme eines öff. Amts handelt, muss jenem Antrag der beiden Unterhausmitglieder eine Kopie des Amtsblatts beigelegt sein, in dem die Amtsbesetzung bekanntgegeben wird, und ausserdem eine Mitteilung des betreffenden Abgeordneten, um dessen Mandat es sich handelt, dass er das disqualifizierende Amt annehme. Doch sind die Wahlsitzerledigungen durch Annahme der Chiltren Hundreds und der ihnen gleichkommenden Aemter von dieser hier unter 4. vorgeschriebenen Bedingung unabhängig.

Unabhängig von all diesen unter 1—4 vorgeschriebenen Bedingungen und eine Rückkehr zu der im Text oben festgestellten Regel ist der Fall, dass während der Nichttagung des Parlaments ein Wahlsitz durch Bankerotterklärung des bisherigen Inhabers vakant wird. So festgestellt für England durch s. 33 der Bancruptcy Act 1883 (46/7 Vict. c. 52) für Schottland durch s. 6 der Bancruptcy Frauds and Disabilities (Scotland) Act 1884 (47/8 Vict. c. 16). Für Irland fehlt eine ähnliche Bestimmung. Bezüglich des analogen Falles der Wahlsitzerledigung durch Irrsinn (lunacy) s. die Lunacy (Vacating of Seats Act) 1886. — Um auch den Fall vorzusehen, dass der Sprecher verhindert wäre (Tod, Abwesenheit u. a.) ein Wahlschreiben ausgehen zu lassen, sehen eine Reihe von Gesetzen vor, dass der Sprecher zu Beginn jedes Parlaments 3—7 Unterhausmitglieder ernennen, die an seiner Stelle den Auftrag (warrant) ausstellen können. Die Namen der so Nominierten sind in der „London Gazette“ zu publizieren. Vom Bestallungsinstrument wird eine Kopie in dem office der Chancery, das Original beim Cherk des Unterhauses deponiert. Die Ernennung gilt auf die Dauer des Parlaments für gewöhnlich. (26 Geo III. sess. 2 c. 26, in Verb. mit 21/2 Vict. c. 110 s. 5 und 46/7 Vict. c. 52 s. 33).

ein zweiter Wähler. Hierauf trat ein dritter Wähler vor, empfahl einen zweiten Kandidaten und ein vierter Wähler sekundierte ihm u. s. f. Die Kandidaten hielten jeder eine Ansprache an die Wählerschaft, in der jeder sein politisches Programm entwickelte. Hierauf forderte der wahlleitende Beamte die Wähler auf, durch Erheben der Hände (show of hands) für den einen resp. für den andern Kandidaten sich zu entscheiden, und bestimmte durch Abschätzung mit dem Augenmass — wie Coke sagt — ob der eine oder andere Kandidat gewählt war. Wurde aber von einem Wähler das Wahlergebnis angezweifelt und die ziffernmässige Abstimmung verlangt, dann musste ein Tag hierfür bestimmt werden. An demselben erfolgte der Poll, die öffentliche Stimmabgabe zu Gunsten des einen oder anderen Kandidaten [1]). **§ 55.**

Eine Kandidatur konnte natürlich beim Poll nicht mehr vorgebracht werden.

Doch schon seit der Reformakte von 1832 ertönte der Ruf nach Abschaffung der öffentlichen Stimmabgabe. Man verlangte den Ballot, d. h. die Stimmabgabe durch geheime Stimmzettel. Dies wurde aber erst 1872 durch die oben cit. Ballot Act gewährt. Ein solches Ballot oder ein Stimmzettel wird am Wahlort zur Wahlzeit dem Wähler vom wahlleitenden Beamten überreicht und trägt, da infolge der Nomination schon die Kandidaten festgestellt sind, nur die gedruckten Namen dieser „Nominierten". Der Wähler hat mittelst eines Zeichens zu erklären, welchem Kandidaten er seine Stimme gibt [2]).

Der gegenwärtige Wahlmodus seit 1872 enthält nach wie vor die Doppelteilung der Wahlhandlung in Nomination und Poll. Am Tage der Nomination, also in Grafschaften am 9. Tage, in Städten am 4. Tage nach Empfang des Wahlschreibens, wird dem wahlleitenden Beamten die Proposition eines Kandidaten schriftlich unterbreitet [3]). Diese Nominationsurkunde muss von einem Vorschlagenden und einem sekundierenden registrierten Wähler gemacht und von anderen 8 registrierten Wählern unterzeichnet werden. Werden innerhalb einer Stunde nach der für die Nomination festgesetzten Zeit nur soviel Nominationsurkunden übergeben, als Wahlmandate zu besetzen sind, dann gelten die nominierten Kandidaten auch als gewählt.

---

1) Eine wichtige Episode nach der Wahl im Mittelalter und zu Beginn der Neuzeit spielte die Feststellung der Indenture d. i. die schriftliche Feststellung der Person des Gewählten und der Wähler, wobei auch ersterer gewöhnlich Bürgen stellen musste, dass er zum Parlamente erscheinen würde. S. Stubbs III. p. 423. Im 17. Jahrhundert wurde die Festlegung der Wählernamen in der Indenture als nicht notwendig bezeichnet, damit die „Heimlichkeit" der Wahlausübung durch den einzelnen besser gewahrt werde. In den Journals des Hauses der Gemeinen vom 17. April 1628 ist zu lesen: „The Comittee is of openion That it is not necessary to insert the Names of the Freeholders in the Indenture and that it would be inconvenient, as notice may be taken of them, to their prejudice".

2) Form eines solchen Ballot (Roger's II. p. 130 ff.). (Angenommen, die „nominierten Kandidaten heissen Lawson und Master!):

1.	Lawson (gedruckt) Henry Lawson Webster Lawson, Orthney Cottage Taplow, in the County of Buck, Esqu.	Dieser Raum dient zur Randbezeichnung des Kandidaten, für den die Stimme abgegeben wurde.
2.	Master Thomas William, Chester, Master The Abbey, Ciencester, Esqu.	+

Der Stimmzettel ist also für Master abgegeben.

3) Die Form einer solchen: (siehe umstehend.)

§ 55. Im anderen Falle, also wenn mehr Kandidaten nominiert sind, als gewählt werden können, wird ein Tag für die ziffernmässige Abstimmung, den Poll, bestimmt. Dieser Tag muss so angesetzt werden, dass in Städten nicht mehr als drei „klare" Tage, in

NOMINATION PAPER.

19

Parliamentary Election for the
Division of the city of Birmingham.

We, the undersigned,
of in the County (Town)
of and
of
in the of being Electors for the
said do hereby nominate the following
person as a proper person to serve as Member for the said (Name des Wahlbezirks!) in Parliament.

Surname	Other Names	Abode	Rank, Profession or Occupation

(Signed) Proposer.
Adress

Adress

We, the undersigned, being registered Electors of the said
do hereby assent to the Nomination of the above mentioned
as a proper person to serve as Member
for the said in Parliament.

(Signed) 1)
of
2)
of
3)
of
4)
of
5)
of
6)
of
7)
of
8)
of

Grafschaften nicht mehr als 6 und nicht weniger als 2 „klare“ Tage[1]), vom Tage der § 55. Nomination an gerechnet, vergehen.

Der leichteren Bequemlichkeit wegen werden mehrere Abstimmungsorte bestimmt (polling places). Der Abstimmungsort (polling place) wird gewöhnlich durch die Grafschaftsautoritäten, d. i. der Sheriff in Verbindung mit dem Grafschaftsrat, festgestellt; desgleichen auch die Abstimmungsdistrikte abgegrenzt (Sheriffs-Act 50 and 51 Vict. c. 55 s. 18). In den Städten sind die Abstimmungsdistrikte (polling districts) von vornherein mit den Stadtvierteln (wards) identisch und hier von der Stadtobrigkeit abgegrenzt. Der Abstimmungsort (polling place) wird in den Städten durch den wahlleitenden Beamten bestimmt (48 and 49 Vict. c. 23 s. 16).

Wo besondere Abstimmungsorte in einem Wahlbezirke vorkommen, ist es für den wahlleitenden Beamten natürlich nicht möglich, selbst zur Zeit der Wahlhandlung an allen Abstimmungsorten zu sein. Er ernennt daher Stellvertreter für diese Zwecke, presiding officers. In Gegenwart dieser, ferner der vom Kandidaten ernannten Wahlagenten, ev. in Gegenwart des Kandidaten, vollzieht sich die Wahlhandlung. Eine Wahlkommission im kontinentalen Sinne gibt es in England nicht.

Die Wahlagenten hingegen geniessen hier eine Art offizieller Stellung. Sie werden sowohl bei der Stimmabgabe (the voting) als auch bei dem Auszählen der Stimmen (the counting of votes) zugezogen. Sie müssen ebenso wie der wahlleitende Beamte zu Beginn der Wahlhandlung die förmliche Verpflichtung zur Verschwiegenheit erklären (35 and 36 Vict. c. 33 rule 54).

Das Institut der Wahlagenten, das uns auf dem Kontinente befremdlich erscheint, aber schon seit dem 17. Jahrhundert in England bestanden hat, ist nun durch die neueste Gesetzgebung zu einem offiziellen, staatlich konzessionierten geworden, um die Handlungen der Wahlkandidaten, insbesondere Zahlung der Wahlkosten, die er tragen muss, sowie aller andern mit der Wahl zusammenhängenden zu kontrollieren. Der Wahlagent ist gewissermassen die rechte Hand des Kandidaten, nur durch ihn vollzieht er alle mit der Wahl zusammenhängenden Handlungen und ist auch für alles Tun des Agenten verantwortlich. Es spricht auch die Präsumtion dafür, selbst wenn der Kandidat behauptet, dass der Agent gegen seinen Auftrag gehandelt (Rogers II. p. 312 ff.). Jeder Kandidat muss am Tage der Nomination oder tags vorher seinen Agenten dem wahlleitenden Beamten bekannt geben (electioneering agent) (46 and 47 Vict. c. 51 s. 24). Gewöhnlich wird für den ganzen Wahlbezirk von dem Kandidaten ein Wahlagent (electioneering agent) und für jeden Stimmdistrikt (polling district) ein Unteragent (polling agent) bestellt.

Die ziffernmässige Abstimmung zerfällt immer in die eigentliche Stimmabgabe (voting) und in die Auszählung (counting of votes). Das voting erfolgt in der Weise, dass der Presiding officer einen Stimmzettel (Ballot paper) jedem nach der Wählerliste aufgerufenen Wähler übergibt. Dieser tritt in eine Isolierzelle und bezeichnet dort den Namen des Kandidaten, den er wählt, faltet den Zettel wieder zusammen und wirft ihn dann im Wahllokal in die Wahlurne, die vor dem Presiding officer aufgestellt ist. Ehe er aber dies vollzieht, muss er zuvor die offizielle Stempelung, die sich immer auf der Rückseite jedes Wahlzettels befindet, dem Beamten vorgewiesen haben.

Die allgemeinen Stimmzettel werden mit den Wählerlisten und den Stimmlisten wohlversiegelt an dem Mittelpunkt des Wahlbezirks dem returning officer übergeben, der gewöhnlich in Gegenwart der Kandidaten und immer in Gegenwart ihrer

1) Unter „klaren“ Tagen sog. clear days versteht die englische Rechtsterminologie eine jurist. Frist, wo der terminus a quo und der ad quem nicht mitgerechnet sind. S. Renton III. 42 und Liffin v. Pitcher 1 Dow. N. S. 767.

§ 55. Agenten das Scrutinium, die Auszählung vornimmt. Die Stimmzettel werden gezählt. Als ungültig werden nur zurückgewiesen:

1) Stimmzettel, welche nicht die offizielle Stempelung auf der Rückseite haben.

2) Stimmzettel, auf denen Stimmen abgegeben sind für mehr Kandidaten, als der Wähler überhaupt wählen darf.

3) Stimmzettel, auf welchen die Rückseite eine Notiz enthält, die dem Wahlagenten dazu dienen könnte, den Wähler zu identifizieren, wodurch das Prinzip des Wahlgeheimnisses verletzt würde.

4) Stimmzettel, welche keine wirkliche Abstimmung enthalten.

5) Stimmzettel, wo die Abstimmung unsinnig ist, z. B. deshalb, weil der Wähler sein markierendes Zeichen mitten zwischen beiden Kandidatennamen auf den Wahlzettel gesetzt hat.

Dagegen kann — im Gegensatz zum deutschen Recht[1]) — ein Stimmzettel nicht deshalb für ungültig erklärt werden, weil er für einen disqualifizierten d. h. nicht wählbaren Kandidaten abgegeben ist. Darüber entscheidet allein der Wahlprüfungsgerichtshof, resp. das Unterhaus.

Stellt sich bei der Stimmenzählung Stimmengleichheit heraus, dann hat der wahlleitende Beamte das Recht, seine Stimme in die Wagschale zu werfen (35 and 36 Vict. c. 33 s. 3). Enthält er sich der Stimmabgabe, dann muss er dem Hause die beiden Kandidaten, die über Stimmengleichheit verfügen, vermelden (double return, May p. 615). In diesem Falle wird wohl eine Neuwahl ausgeschrieben werden.

Nach Schluss der Stimmzählung und nach Verkündigung des Wahlresultats hat der wahlleitende Beamte seinen Bericht, sog. return, an den Clerk of the Crown in Chancery zu senden. Der Bericht (return, Certifikat) wird auf der Rückseite des Wahlschreibens verzeichnet und lautet: „I hereby certify, that the members (or member) elected for ..... in pursuance of the within — written writ, are (or is) A. B. of ..... in the county of ..... and C. D. of ..... in the county of ....

(Signed) X. Y.“

(Die Unterschrift des wahlleitenden Beamten).

In den Universitäten ist die „Ballot Act“ von 1872 und daher die geheime schriftliche Stimmabgabe nicht eingeführt. Daher wählen diese noch in der alten Form. Doch können auch Stimmzettel unter bestimmten Formalitäten an den wahlleitenden Beamten gesendet werden (24 and 25 Vict. c. 53).

Zur Sicherung der Wahlergebnisse und der Wahl ist die Vorschrift getroffen, dass kein Soldat am Wahltage 2 Meilen im Umkreise der Wahlhandlung erscheinen darf, ausgenommen er wäre Wachposten oder selbst Wähler (10 and 11 Vict. c. 25). Dagegen sind merkwürdigerweise keine Vorschriften darüber erlassen, dass Staatsbeamte oder Bedienstete von ihrer Dienstpflicht zu der Wahlzeit dispensiert werden könnten, was um so schwerer ins Gewicht fällt, als der Sonntag in England niemals Wahltag ist. Nur die Polizeiconstabler müssen vom Dienste für Zwecke einer Stimmabgabe zur Wahlzeit entbunden werden (50 Vict. c. 9 s. 2). Bei Privatbediensteten kann der Arbeitgeber eine solche Dispensation vornehmen. Nur muss er sie dann allen seinen Angestellten gleichmässig gewähren (48 and 49 Vict. c. 56 s. 1).

III. Wenn wir nun dieses ganze englische Wahlverfahren überblicken, so werden wir uns darüber verwundern können, das sich dieses mittelalterliche Gepräge desselben, die Doppelteilung, bis auf den heutigen Tag erhalten hat. Und sie ist in der Tat echt mittelalterlich. Ebenso wie bei den deutschen Königswahlen immer 2 Electores

1) Laband, Staatsrecht (3. Aufl.) I. p. 289.

auftraten, um den Wahlvorschlag zu machen (was auch hier, wie in England, nominare, denominare, hiess!), welchem dann die übrige Wählerschaft mit „gesamtem Munde" zustimmte[1]), so traten auch die eigentlichen Grafschaftsritter bei den Parlamentswahlen auf und nominierten die Wahlkandidaten, wozu die übrigen Grafschaftswähler zustimmten (Riess a. a. O. S. 51). Dass nun dieser Wahlmodus dem kanonischen Recht entlehnt ist, ist sehr wahrscheinlich, da er, noch ehe Grafschaftswahlen im 13. Jahrhundert vorgenommen wurden, schon im 12. Jahrhundert bei Kapitelwahlen auftritt[2]). Echt germanisch ist ferner die Notwendigkeit der Stimmeneinhelligkeit im alten Verfahren. Wo sich eine Minorität ergab, musste sie weichen oder sie wurde einfach ignoriert (Riess p. 53). Wie anfangs bei den deutschen Königswahlen, war eine ziffernmässige Abstimmung bis zum 17. Jahrhundert bei den Grafschaftswahlen nicht vorhanden. § 55.

Wie schliesslich bei der deutschen Königswahl unter dem Einflusse des kanonischen Rechts die ziffernmässige Majorisierung zum Durchbruch kam (Wretschko a. a. O. 186 ff.), so auch in England, hier aber verhältnismässig spät, erst im 17. Jahrhundert. Plowden (Commentaries ed. 1816 p. 125 f.) im 16. Jahrhundert weiss nichts davon, erwähnt nur, dass bei den Abtwahlen dasselbe vorherrsche. Im Rechtsfall Buckley v. Rice, der unter der Königin Maria (1553) entschieden, wurde anlässlich einer Parlamentswahl nach Plowden vom Kläger argumentiert, dass er nicht gezwungen werden könne, die bestimmte Zahl seiner Wähler anzugeben. Es geschieht dies mit folgenden Worten: „As to the second Exception it seams to me, that the Plaintiff should not be forced to shew the certain number of the Electors; for perhaps he

---

1) S. Lindner, Der Hergang bei den deutschen Königswahlen 1899 S. 91.

2) Councils and Ecclesiastical Documents relating to Great Britain and Ireland ed. Haddan and Stubbs 1869 vol. I. p. 366: Archbishop Becket to David Archdeacon of Bangor [A. D. 1165]: . . . „De eligendo vero Episcopo haec tibi et fratribus tuis mandamus, ne de aliquo fiat electio vel nominatio, donec visis litteris nostris et nuncio consilium nostrum super hoc negotio audieritis" — p. 394 [A. D. 1198—1199]: „Cum igitur Episcopus Menevensis quasi in principio autumni defunctus fuisset, duo Archidiaconi et quatuor canonici Menevenses, parum ante festum St. Michaelis, ad Archiepiscopum Cantuariensem Hubertum, tunc Angliae justiciarium, per districtum ejusdem mandatum cum literis capituli de rato ad electionem accesserunt; et tres personas ei nominaverunt [sc. first, Geraldus then Walter Abbot of Dogmael's and thirdly Peter Abbot of Whitland, all Welsh] quartum etiam ut numerum augerent nominatorum et Anglicos penitus excludere non viderentur, Reginaldum Foliot; qui Anglicus fuit . . . . Archiepiscopus autem primo nominatum primo recusavit et constanter abnegavit. Et cum quaererent canonici quare virum discretum ac literatum . . . . recusaret, respondit, quia Rex nullum Wallensem, praesertim autem illum qui principes Walliae sanguine contingat, Episcopum in Wallia habere volebat. Obtulit autem eis Anglicos duos, ..." Die Sache hat dann vor dem Papst in Rom ihr Nachspiel. — p. 410 [A. D. 1200]: „Parum ante Pascha venit ad Curiam quidem nomine Bon-Johannes Lumbardus scilicet et clericus Cantuarensis Archiepiscopi, cum exeniis pulchris, ut creditur, ab Archiepiscopo more solito Papae transmissis. Qui die quodam interrogatus a Papa in consistorio, utrum speciale mandatum aliquod haberet contra Archidiaconum Menevensem, qui diutinam jam in curia moram sederat, respondit quod non; hoc tamen injunxerat ei dominus suus Papae dicendum, ut ait, si Archidiaconum illum in curia forte reperiret, quod quatuor erant nominati ad Ecclesiam illam, quorum unus erat Archidiaconus iste; sed ipso statim a Rege recusato, canonici Menevenses abbatem quendam cum Regis assensu Londiniis elegerunt". — Daraus ergibt sich, dass Nomination und Wahl zwei von einander zeitlich geschiedene Akte damals insbes. dazu benützt werden, um in der Zwischenzeit zwischen ihnen den Einfluss einer gewichtigen Person oder die Zustimmung des Königs einwirken zu lassen. (S. auch z. B. a. a. O. p. 456 III.) Ganz in derselben Weise wurde dann in den Grafschaftswahlen der Einfluss hoher Adliger bei der Nomination geübt. —

§ 55. was elected by Voices or Hands, as had been said, in which case he could have no certain knowledge of the Number, although by seeing the Hands or hearing the Voices, it might be easily told who had the Majority. But if the case, was of as Election of an Abbot or Bishop there the certain Number may be known well enough for the Monks, who choose the Abbot or the chapter that chooses the Bishop are severally numbered". Also kanonisches Recht schwebt vor, um die ziffernmässige Majorität bei der Wahl zum Durchbruch zu bringen. Bei Coke im 17. Jahrhundert ist, wie wir oben gehört haben (s. oben Motto) die ziffernmässige Feststellung schon bei Parlamentswahlen zum Durchbruch gekommen. Dadurch wird die schon im mittelalterlichen Verfahren liegende Doppelteilung in Nomination und eigentliche Wahl noch verschärft, nur dass sie eben jetzt Nomination und Poll heissen. Auf den Poll kann nach Coke jeder mit der Nomination unzufriedene freeholder dringen.

So bewahrt das englische Recht die mittelalterliche Doppelteilung der Wahlreform bis auf den heutigen Tag und merkwürdig, sie erweist sich für das in England herrschende Parteisystem sehr wertvoll, als ob sie ganz dafür erfunden wäre. Es wird nämlich heute nicht immer wirklich ziffernmässige Wahlsabstimmung vorgenommen. Nur in der Hälfte der englischen Wahlbezirke kommt es gewöhnlich zum Poll [1]). In den übrigen genügt schon die Nomination. Es ist ja auch klar, dass die Parteien ihre jeweilige Stärke in jedem Wahlbezirke klar übersehen, und notwendige Kraft- und Geldvergeudung durch Aufstellung von Zählkandidaten vermeiden. So dient die alte Doppelteilung dem Zwecke. So weiss der politische Geist in England den ältesten politischen Formen neues Leben und neue Zweckbestimmung zu geben.

Der andere Punkt des Hanges zum Mittelalterlichen, ich meine die mittelalterliche Auffassung des aktiven Wahlrechts als Realgerechtsame, zeigt im Wahlverfahren ungünstige Folgen. Einmal bei der Anlegung der Wählerlisten [2]). Dadurch, dass nämlich die Wahl in erster Linie der Befriedigung eines Privatinteresses dient, ist jede Berichtigung der Wählerlisten von Amtswegen ausgeschlossen. Wo der damit verbundene, auf dem Kontinente gewöhnliche Staatsbeamtenapparat nicht wirkt, schieben sich allsogleich die Parteien ein und bemächtigen sich der Anlegung der Wählerlisten. In jedem Wahlbezirk herrscht der „Caucus", d. h. die politische Organisation der Konservativen oder Liberalen. Diese politische Organisation, die in Form von Klubs und politischen Vereinen das Terrain beherrscht, beherrscht auch die Anlegung der Wählerlisten. Sie tritt, d. h. ihre Agenten, insbesondere die Sekretäre der politischen Vereine und Klubs treten vor den Revising Barrister und verteidigen das Wahlrecht aller derjenigen, von denen sie genau wissen, dass sie Parteigenossen sind oder sein werden. Wer nur zweifelhaft ist, wird bekämpft, d. h. es werden gegen seine Wahlberechtigung von eben denselben Parteiagenten und -Sekretären Einwendungen, meist grundlose, erhoben, nur um die Wählerschaft zu terrorisieren und zum Anschluss an die Partei zu zwingen. Der einzelne Wähler hat mitunter gar keine Ahnung, dass gegen ihn Einwendungen erhoben worden sind, und wird natürlich, wenn er nicht parteifest ist, von der Eintragung präkludiert. Kommt noch dazu die jedem Wähler angeborene Indolenz, sich um den ganzen Vorbereitungsapparat der Wahl nicht zu kümmern, lieber dies dem Parteiagenten zu überlassen, und ihm Vollmacht für die Vertretung vor dem Revising Barrister zu geben, so wird

---

1) So auch bei der letzten Wahl im Jahre 1900.

2) S. zum folgenden insbes. Ostrogorski a. a. O. I. p. 348 ff. und 421 ff. und Returns on Controverted Elections (Yudgments) C. P. 1896 Nr. 63 und Nr. 631.

man leicht begreifen, dass die Partei bei der Anlegung der Wählerlisten dominiert. § 55. Wenn die Parteiagenten wenigstens dabei gewissenhaft zu Werke gingen! Aber so ganz darf man darauf sich nicht verlassen, denn für sie ist das Partei interesse Hauptsache, die Durchsetzung der Wahlberechtigung Nebensache. Scheint z. B. einem Parteiagenten seine Sache in einem Wahlbezirke sicher, dann kümmert er sich nicht sonderlich um die Durchsetzung der einzelnen Wahlberechtigten. Mitunter findet der unwürdigste Kuhhandel zwischen den beiden gegnerischen Parteiagenten in der Weise statt, dass sich beide verpflichten, eine gleiche Anzahl von Einwendungen, die sie gegen Wahlberechtigte gemacht haben, oder eine gleiche Zahl von Wahlansprüchen, die sie für die Parteimitglieder gemacht, fallen zu lassen, um sich die lästige Tätigkeit des kontradiktorische Verfahrens vor dem Revising Barrister zu ersparen (sog. „Pairing off.“). Wer dabei das leere Nachsehen hat, ist der einzelne Wähler, der auf seinen Wahlagenten vertraut hat. Dies kommt so häufig vor, dass kürzlich ein Revising Barrister allen Ernstes erklärte, die sicherste Gewähr dafür, dass ein Wahlberechtigter wirklich auf die Wählerliste komme, sei der Weg, dem Parteiagenten der Gegenpartei vorzumachen, man wäre Parteigenosse, sich von demselben vor dem Revising Barrister vertreten zu lassen und mit seinem eigenen Parteiagenten zu kolludieren, dass dieser die gegen seine — des Wählers — Registrierung erhobene Einwendung des Betreffenden zurückziehe. Das sind gewiss nicht nachahmenswerte Verhältnisse. Sie zeigen, wohin der Mangel jeder amtlichen Kontrolle der Wählerlisten führt.

Ein anderes aus jener Auffassung des aktiven Wahlrechts entspringendes Uebel ist der Versuch, durch genaue Vorschreibung gewisser Handlungen, die mit der Wahl zeitlich in Verbindung stehen, die Wahlkandidaten und die Wählerschaft zu kontrollieren, statt in dieser das Gefühl wachzuhalten, dass es sich nur um öffentliche Funktionen handelt. Daher die ganze Menge aller jener Vorschriften, welche zur Folge haben, dass ein Zuwiderhandeln gegen diese Vorschriften als Wahlumtriebe (Corrupt oder Illegal Practice) aufgefasst wird. Das geht mitunter so weit, dass, wenn ein Kandidat mehr Geld in der Wahlzeit verausgabt — ganz unschuldigerweise z. B. für Hotelrechnungen —, er sofort in den Verdacht der Illegal Practice kommt. Desgleichen, wenn er in einer Zeit, wo von Neuwahl die Rede ist, für wohltätige Stiftungen des Wahlbezirkes, in welchem er z. B. ansässig ist, Geld verausgabt. Allsogleich kommt er in den Verdacht der Corrupt Practice, insbesondere des sog. Treating oder der Bribery (Bestechung). Kurz allem Denunziantentum und der Wahlanfechtung aus allen möglichen Gründen und nur zum Schein, ist Tür und Tor offen gelassen, was den Kandidaten und sein Tun und Lassen sehr beengt — und das im Lande des freien Individualismus, des Rechtsstaates!, — der Freiheit von Polizeiwillkür!

Auf der anderen Seite ist damit nichts gewonnen, denn die Wahlumtriebe nehmen in erschreckender Weise zu und gegenüber dem 18. Jahrhundert hat sich wenig geändert, höchstens dass die Form der Wahlbestechung nicht gleich ist und die Preise niedriger geworden sind. Was nützt es, einen Wahlagenten aufzustellen, um den Kandidaten während der Wahlperiode zu kontrollieren, was nützt es, ihm sogar das Mass seiner Hotelrechnungen vorzuschreiben, wenn die wirkliche Bestechung für Wahlzwecke mit Hilfe des Caucus und der politischen Parteiagenten eines Wahlbezirks von statten geht[1]). Und dieser Caucus ist vielarmig und vielköpfig: er kann, wie die Hydra nicht

---

1) Ein anschauliches Bild von dieser Wahlkorruption gibt Sir Campbell Bannermann, der Führer der liberalen Partei in einer am 19. März 1903 in Leeds gehaltenen Rede (Manchester Guardian vom 20. März 1903). Nur gilt das was er den Konservativen vorwirft mutatis mutandis auch von den Liberalen. Er sagte: „But now let me point to

§ 55. gefasst werden, weil er sich überall zeigt, ohne sich direkt äusserlich zu kompromittieren. Fühler streckt er überall aus und hat seine Agenten (secret agency), die neben den offiziellen Wahlagenten handeln und — bestechen. Wieder ist neuestens eine Bill 1903 [1]) gegen die secret agency eingebracht worden. Ob sie viel nützen wird, ist frag-

---

another group of questions involving the reform of the electoral system. From one aspect I ought to have taken it first, because I am greatly mistaken if it must not come first. We have long been anxious that the representation of the people of this country should be as full, as real, and as simple as possible. We have wished that the workman who follows his work and changes his house should not be hustled and chivied out of his vote. — (Cheers.) We haved wished that opinion and not property should be represented. — (Hear, hear.) We have wished that the expense imposed on the candidate — ay, and on the sitting member as well — should be reduced, so that a part in this great work and public duty of representative government should be open to any capable man, whether he be rich or poor. — (Cheers.) These were our objects eleven years ago; they are our objects still. But have things not grown worse in the interval? The evils that we seek to cure have been growing, year by year, the effrontery of them has been growing, the power of the purse has been more openly boasted of, the degradation — I will use a stronger word — the debauchery of constituencies has gone on. — (Hear, hear. I came upon a certain speech the other day which, I think, throws some light upon the spirit which pervades influential quarters among our opponents. I find that a high official of the Conservative Central Office, charged with the control of the Eastern counties, the other day met the members of the March Conservative Club. I am not aware whether there is likely to be a vacancy — (laughter), — but in any case he was there to talk about their getting a candidate, and he evidently did not expect or desire them to have a candidate from among themselves; he would supply one from the central office. „Never mind," he said, „I will take care that he is of the right sort." And this is how he described the forthcoming candidate: — „They were not going to bring down a man who would not nurse the constituency. — (Laughter.) They wanted some one who would be genial and come among them and 'pal' with them. — (Laugther), — and he hoped they would leave it to headquarters" — please observe the way of putting it — „to find the right man, with a free and open heart and a free and open pocket." — (Laugther.) I have known many cynically significant things said in my time, but I don't think I have ever known any to exceed this, coming as it does from a prominent official of the headquarters of a great political party. I tell you that until you have patiently and earnestly accomplished electoral reforms and they will need all your patience and all your earnestness — (cheers), — all your fair dreams of political and social amelioration will be vain.

1) C. P. 1903 [Bill Nr. 275]: A Bill [as amended by the standing comittee on law, &c.] intituled an Act for the better Prevention of Corruption. Be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows: 1.—(1) If any agent corruptly accepts or obtains, or agrees to accept or attempts to obtain, from any person for himself or for any other person, any gift or consideration as an inducement or reward for doing or forbearing to do, or for having done or forborne to do, any act in relation to his principal's affairs or business, or for showing or forbearing to show favour or disfavour to any person in relation to his principal's affairs or business; or If any person corruptly gives or agrees to give or offers any gift or consideration to any agent as an inducement or reward for doing or forbearing to do, or for having done or forborne to do, any act in relation to his principal's affairs or business, or for showing or forbearing to show favour or disfavour to any person in relation to his principal's affairs or business; or If any person knowingly gives to any agent, or if any agent knowingly uses with intent to deceive his principal, any receipt, account, or other document in respect of which the principal is interested, and which contains any statement which is false or erroneous or defective in any statement which is false or erroneous or defective in any material particular, and which to his knowledge is intended to mislead the principals he shall be guilty of a misdemeanour, and shall be liable on conviction on indictment to imprisonment, with or without hard labour, for a term not exceeding two years, or to a fine not exceeding five hundred pounds, or to both such

lich. Nicht darum handelt es sich, den Kandidaten, der sich während der Wahl kaum § 55. unschuldig rühren kann, noch mehr in seiner Handlungsfreiheit zu beschränken, sondern viel tiefer sitzt das Uebel: das Volk muss begreifen lernen, dass das aktive Wahlrecht keine Marktware ist, und dies kann nur erreicht werden, wenn der Staat die Kosten des Wahlverfahrens auf sich nimmt[1]).

Die Wahlkreise[2]). § 56.

„... that the same notion should now prevail, but that is should be rescued from that accident aud caprice, in which it had before been involved; that the alteration should be made on principle; and that they should establish this as an eternal axiom in representation — that it should always be the same, that it should not depend upon locality or name, but upon number and condition and that a standard should be defined for its size."
Pitt in der Rede vor dem Unterhause 18. April 1785.

I. Geschichte.

1. Das Mittelalter. Schon im Jahre 1265 (im 49. Regierungsjahr Heinrich III.) hatte der berühmte Vorkämpfer der Barone, Simon von Montfort im Namen des Königs Sendschreiben an die Sheriffs gesandt, welche die Wahl zweier Ritter für die Grafschaft und zweier Bürger für jede Stadt der Grafschaft veranlassen sollten. Dieser Präzedenzfall wurde in der Folge nicht oft befolgt. Vertreter der Grafschaft werden dann noch 1269, 1273 u. a. m. einberufen. Man befand sich offenbar in einem Uebergangsstadium. Erst 1295 wurde die endgültige Form der Repräsentation im Parlament festgestellt, da in diesem Jahre ein Parlament ein-

imprisonment and such fine, or on summary conviction to imprisonment, with or without hard labour, for a term not exceeding four months, or to a fine not exceeding fifty pounds, or to both such imprisonment and such fine.

1) Neuestens ist wieder ein Antrag im Unterhause auf Uebernahme der Kosten des Wahlverfahrens durch die Staatskasse gestellt worden, aber natürlich vergebens. (Sitzung des Unterhauses vom 11. Mai 1904: Mr. Arthur Henderson moved — „That in the opinion of this House it is desirable and expedient that, in order to give constituencies a full and free choice in the selection of Parliamentary candidates, the charges now made by the returning officer to the candidates should be chargeable to public funds, and that all members of the House of Commons should receive from the State a reasonable stipend during their Parliamentary life". In any system of self-government, he said, the Legislature should be made thoroughly representative. In this country we had extended the franchise but we had prevented ourselves from reaping the full benefit of that extension. Our electoral system was full of anomalies, and his resolution dealt with two of the more prominent anomalies that were left. The first was the anomaly of imposing upon candidates for Parliament returning officers expenses. In the United Kingdom the total expenditure of 1,103 candidates at the last election was £ 777,429, of which sum no less than £ 150,278 was spent in returning officers' charges. As was already done in local elections, this expense should be placed upon the public funds. Coming to the payment of members, he urged that the House of Commons should be representative of all sections of the community. The drink interest had 50 direct representatives in the House, the manufacturing interest had 160 representatives, the profession of the law had 140 representatives, and the landed interest about 100 representatives. Is was when they came to the smaller commercial interests, the shopkeeping class and the working people, that they found a small and very disproportionate representation. — (Hear, hear.) Nearly every foreign country with any form of constitutional Government and nearly every one of our colonies paid members of Parliament.

2) Literatur: Stubbs vol. II. p. 178 ff., Hearn a. a. O. ch XVIII und XIX,

§ 56. berufen wurde, welches, weil nach seinem Muster jedes folgende Parlament eingerichtet war, den Namen „Modellparlament“ erhielt. Zu demselben waren zwei Ritter von jeder Grafschaft, zwei Bürger von jeder Grafschaftshauptstadt (city) und zwei Bürger von jeder Stadt (Borough) eingeladen. Welche Städte zum Parlament eingeladen wurden, hing oft vom Ermessen des Sheriffs ab, der hier nach Gutdünken verfuhr und den einen eine parlamentarische Vertretung einräumte, den anderen sie vorenthielt. Seit dieser Zeit waren als parlamentarische Wahlkreise angesehen alle Grafschaften (bis auf die Grafschaften von Wales und die Pfalzgrafschaften Chester und Durhom) und diejenigen Städte, die entweder durch königlichen Charter oder durch Gewohnheitsrecht (by prescription) oder durch den Sheriff ein eigenes königliches Sendschreiben zum Parlament erhielten. Die übrigen Städte bezw. deren Einwohner wählten mit der Grafschaftsbevölkerung.

Waren demnach beinahe alle Grafschaften im Unterhause vertreten, so herrschte in bezug auf die Vertretung der Städte die grösste Ungleichmässigkeit. Die Kontroverse, ob im Modellparlament nur die königlichen Domanial-Städte oder auch andere vertreten waren, ist deshalb von rein antiquarischem Interesse, weil für die Folge feststeht, dass nicht bloss die ersten im Parlament vertreten waren. Aber welche? Das lässt sich auch nicht annähernd mit Sicherheit feststellen. Sicher steht bloss die Fluktuation der Zahl der im Unterhause vertretenen Städte fest und diese war das ganze Mittelalter hindurch sehr gross, wenn man erwägt, dass mit Eduard I. die Zahl einmal sogar 166 erreicht, während sie doch schliesslich nur 99 betrug.

Ursachen dieser Fluktuation sind darin zu suchen, dass vor allem die Städte wegen der hohen Diäten, die sie an ihre Vertreter zu zahlen hatten, sich gerne jeder Berufung zum Parlament entzogen. Auf der einen Seite hatten sie in den Diäten grosse Auslagen, auf der anderen Seite gewannen sie nichts durch die Vertretung im Parlamente. Im Gegenteil, sie wurden, wie alle übrigen Städte zu höheren Steuern veranlagt, als die Grafschaft (das Verhältnis war 15 : 10 Stubbs III. 449), so dass sie viel lieber sich mit der Grafschaftsbevölkerung zusammen eingeschätzt sahen und gern auf die Vertretung im Unterhause verzichteten.

Ein anderer Grund war die königliche Willkür in der Verleihung der Immunität an Städte, die dann so aus dem Grafschaftsverbande heraustraten, dass sie eigene Wahlsendschreiben erhielten. Welcher Stadt eine solche „Franchise“, Immunität verliehen wurde, hing vom freien Belieben des Königs ab. Aber noch mehr. Auch der Sheriff der Grafschaft brachte selbst dann noch seinen eigenen Willen zur Geltung, indem er selbst an die durch Gewohnheitsrecht oder durch Charter vertretungsberechtigten Städte das königliche Sendschreiben, das zuerst an ihn musste, nicht weiter sandte, um sie zur selbständigen Wahl zu veranlassen, und so blieb es das ganze Mittelalter hindurch. Als Ergebnis haben wir demnach festzustellen, dass allmählich die Grafschaften als Wahlkreise festgelegt, die Städte aber ungleichmässig vertreten waren, und dass die königliche Prärogative bei der Bildung neuer Wahlkreise vollständig selbständig und durch ihre Beamten mitunter ganz willkürlich zu Werke ging.

2. Die Neuzeit. Sie brachte vor allem eine parlamentarische Vertretung der noch nicht im Unterhause vertretenen Grafschaften. 1536 erhielten die Grafschaften von Wales, Mommouth zwei, die übrigen einen Abgeordneten. 1543 erhielt die Pfalzgrafschaft Chester, 1673 die von Durham eine entsprechende Vertretung im Unterhause.

Gneist, Selfgovernment. 2. Auflage. I. p. 229, Anson I. p. 122 ff., Francqueville II. 241 ff., Aulneau, La conscription électorale, Paris 1902 ch. 1. p. 1—158. Dazu die Blaubücher: Reports of the Parliamentary Boundaries Commissioners 1868 und 1885 (in 5 Teilen).

Dazu kamen noch seit der Union mit Schottland (1707) 30 schottische Grafschaftsabgeordnete und seit der mit Irland (1801) 64, so dass zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Zahl der Grafschaftsabgeordneten 186 betrug und die der Grafschaftswahlkreise 127. 1821 wurden durch ein besonderes Gesetz (1 und 2 Georg IV. ch. XLVII) die Vertreter der Grafschaft Yorks um zwei Mitglieder vermehrt, so dass die Gesamtzahl der Grafschaftsabgeordneten 188 betrug. § 56.

Unter Jakob I. wurde zum ersten Male die ständige parlamentarische Vertretung der Universitäten von Oxford und Cambridge durch königliche Charter eingesetzt (1603/4), nachdem schon im Mittelalter mitunter beide Universitäten Vertreter ins Unterhaus zum Zwecke des Rechtsbeistands der Abgeordneten abgesendet hatten. So hiess es von diesen mittelalterlichen Universitätsvertretern: „juris periti, providi viri et discreti magistri“, „scientia juris praediti et moribus, venustati regisque honoris et famae, providi Zelatores“ [1]).

Jakob I. wies ihnen eine dauernde Vertretung im Unterhause zu, in der Absicht, eine Art Bildungszensus zu schaffen. Nicht bloss in England, auch in Irland wurde 1613 die Dublinuniversität mit einer Vertretung im irischen Unterhaus bedacht. Seit der Union mit Schottland und Irland kamen dann noch zu den englischen Universitätsvertretern im Unterhause die schottischen und irischen.

In der Vertretung der Städte hat sich während der Neuzeit nur das geändert, dass nicht mehr des Sheriffs Gutdünken darüber entschied, ob eine Stadt im Unterhause vertreten war. Die Zentralisationsbestrebungen der Tudors liessen das nicht mehr zu. Wohl aber nahmen die Herrscher aus diesem Hause und die Stuarts die Sache in eigene Hand und verunstalteten die alten Charten einer Reihe von Städten, so dass in ihnen nur eine Städte-Oligarchie bei Wahlen den Ausschlag zu geben hatte. Meist aber schufen sie neue Städtewahlkreise, weniger mit Rücksicht auf die Bedeutung der Stadt als mit Rücksicht auf deren Willfährigkeit im Unterhause. Die Dinge wurden derart auf die Spitze getrieben, dass schon Lord Coke unter Jakob I. zur Wahrung des alten Common law und der allgemeinen Staatswohlfahrt die Lehre verkündet, dass alle Wahlkreise selbst vom Könige nicht ausseracht gelassen werden dürften. Er sagt hierüber 4 Inst. p. 1: „All which are respectively elected by the shires or counties cities aud boroughs, by force of the King's writ „ex debito justiciae“, and none of them ought to be ommitted; as these represent all the commons of the whole realm and trusted for them, and are in number at this time 493.“ Damit sagt er auch implicite, dass der König nicht neue Wahlkreise schaffen könne. Dass der König schliesslich nicht das Recht habe, Wahlkreise in der Weise zu regulieren, dass er in einer Stadt durch Verunstaltung der Charter nur einen Teil der Bevölkerung wählen lasse, wo früher alle gewählt, wird von ihm ebenfalls mit Emphase (p. 49 a. a. O.) behauptet. Desgleichen verkündet das Unterhaus des langen Parlaments durch Beschluss am 11. Dezember 1645 (s. Parry a. a. O. p. 455): „That for time to come, no new Power shall be granted by the King to any City or Borough to send any Citizens or Burgesses to the Parliament of England, saving only by Acts of Parliament, upon Petition of the House of Commons, assembled in the Parliament of England.“ Dies haben sich aber die Stuarts selbst nach der Revolution nicht sehr zu Herzen genommen. So hatte mittelst königl. Patent vom 21. März 1673 die Stadt Newark eine parlamentarische Vertretung im Unterhause erhalten. Das Unterhaus protestierte dagegen, das Recht im Unterhause zu sprechen könne nur vom Unterhause selbst autorisiert werden und der Vertreter für Newark musste von da ab dem Unterhause ferne

1) Law Magazine und Review 1884 p. 22 ff.

§ 56. bleiben (Parl. history IV p. 594). Erst 1678 entschied es mit 125 gegen 73 Stimmen, dass die zwei für Newark gewählten Vertreter unbestreitbar das Recht hätten, im Unterhause Platz zu nehmen [1]). Seit der Zeit wird wohl jener Satz von Coke, der heute als Verfassungssatz gilt, feststehen, dass neue Wahlkreise nicht mehr durch königliche Prärogative, sondern nur auf dem Wege der Gesetzgebung geschaffen werden könnten, ein Verfassungssatz, dem auch die neueste Gesetzgebung von 1885, wie wir sehen werden, Rechnung getragen hat.

War demnach dieser Missstand der beliebigen Kreierung neuer Wahlkreise durch königlichen Willensschluss beseitigt, so blieb dann doch noch das bisher dadurch angerichtete Uebel: nämlich die vollständige Planlosigkeit, die Ungleichmässigkeit in der Verteilung von Wahlsitzen in Stadt und Land, die der jüngere Pitt in dem oben als Motto angeführten Satz tadelt.

Man hatte zu Beginn des 19. Jahrhunderts im ganzen 188 Grafschaftsvertreter gegen 417 Stadtvertreter, welche von 218 Städten gewählt waren. Nun sollte man glauben, dass das städtische Interesse das der Grafschaften bedeutend überwog. Dieser Schluss wäre weit gefehlt. Tatsächlich herrschte meist der Landadel in jenen Städten, welche nicht von der Regierung gekauft waren. Man verkaufte städtische Wahlsitze wie liegendes Gut, vererbte sie oder gab sie seinem Tochtermann zur Mitgift. Städte von grösster kommerzieller Bedeutung waren aber mitunter trotz dieser Fülle von Stadtvertretern im Unterhause, ganz unvertreten; verlassene, zu Dörfern herabgesunkene Städte hingegen hatten eine grosse Zahl von Vertretern. Verzweifelt musste William Pitt am Ende des 18. Jahrhunderts ausrufen: „This house is not the representation of the people of Great Britain; it is the representation of nominal boroughs, of ruined and exterminated towns, of noble families, of wealthy individuals, of foreign potentates.“ Kurz die Vertretung des Unterhauses war die Vertretung von aller Welt und Gott weiss wessen, aber nicht die Vertretung des englischen Volkes. Daher waren alle folgenden Reformbestrebungen, die sich gegen Korruption richten, nicht etwa von dem Gedanken der Erweiterung des Wahlrechts getragen. Die Reformprojekte des jüngeren Pitt wollten nur durch eine gerechtere Verteilung der Wahlsitze in Stadt und Land die Reformfrage überhaupt lösen. In diesem Gedankengange bewegte sich dann auch die Reformakte von 1832 (s. Anson I. p. 127 f.).

Die spezielle Schwierigkeit, die das Wahlkreisproblem in England damals und selbst heute noch an sich hat, liegt in folgendem innerem Widerspruch. Einerseits war man von altersher daran gewöhnt, die communitas, d. i. den Kommunalverband, die Grafschaft oder Stadt als die Kernzelle des Unterhauses zu betrachten. Das war der echtmittelalterliche Gesichtspunkt, der den anderen, dass der parlamentarische Wahlkreis nach numerisch gleichen Bevölkerungsteilen eingerichtet sein musste, gar nicht zu Worte kommen liess. Seit dem Eindringen der Ideen der französischen Constituante sollte auch in England der vernachlässigte Gesichtspunkt, der mechanisch-numerische zu Worte kommen. In der französischen Constituante hatte Mirabeau und Siéyès ihn klar und präzise formuliert, insbesondere Mirabeau mit den Worten: „Le second principe est que la représentation soit égale . . . La représentation sera égale en nombre, si chaque agrégation de citoyens choisit autant de représentants qu'une autre aussi importante.“ (S. Aulneau, la circonscripton électorale 1902 p. 273). Mit dem Eindringen der französischen Revolutionsideen hatte nun der alte historische Kommunalvertretungsgesichtspunkt mit dem neuen mechanisch-numerischen zu kämpfen. Die Parlamentsreform von 1832 trug diesem letzteren inso-

1) Com. Journ. vom 26. Febr. und 22. August 1678.

ferne Rechnung, als alle die korrupten Wahlflecken (rotten boroughs) mit einer Einwohnerzahl unter 2000 (nach dem Zensus von 1831 gerechnet) aufhören sollten, Vertreter ins Unterhaus zu entsenden. 56 solcher Städte verschwanden von der Wahlkreisliste. Im übrigen wurde rein experimentierend die neue Wahlkreiseinteilung in die Hand genommen, ohne dass der alte historische Standpunkt prinzipiell aufgegeben wurde. Was man einer Reihe von Kommunalverbänden an Repräsentationsrechten nahm, das gab man anderen wieder. Der Engländer war auch jetzt noch nicht gewillt, einem abstrakten Prinzip zuliebe seinen erprobten alten Standpunkt in der Bildung von Wahlkreisen zum Opfer zu bringen. § 56.

Trotzdem Pitt bei seinen Reformprojekten die Absicht zeigte, ein Prinzip, nämlich das mechanisch-nummerische, nach dem die Wahlkreiseinteilung vorgenommen werden sollte, aufzudecken (s. Motto oben) und für alle Zukunft festzulegen, gelang ihm dies ebensowenig wie seinen Nachfolgern auf der Reformbahn. Bei der Wahlreform von 1832 war man nur rein experimentierend ohne Prinzip vorgegangen und der Erfolg war deshalb auch kein grosser. Es gab noch immer Dörfer, die zum Parlamente wählten, während Städte, wie z. B. Stoke upon Trent mit einer Einwohnerzahl von über 84 000 und andere Städte von ähnlicher Ausdehnung ganz unvertreten waren. Während aber diese etwa 19 an Zahl mit einer Gesamtbevölkerung von 658 158 Einwohnern keine Abgeordneten entsandten, waren 21 andere Städte mit einer Gesamtbevölkerung von nur der Hälfte durch 35 Abgeordnete im Unterhause vertreten.

Auch im Verhältnisse der Grafschaften untereinander herrschte die grösste Ungleichheit in der Unterhausvertretung. Yorkshise mit einem Flächenraum von etwa 15620 Quadratkilometer entsendete bloss 6 Abgeordnete, Rutland mit ungefähr dem 50. Teil jenes Flächeninhalts aber 2.

Auch die Wahlreform von 1867 hatte diese Uebelstände nicht wesentlich zu bessern vermocht. Noch immer verblieben in den Grafschaften etwa 12½ Mill. nur durch 125 Abgeordnete vertreten, während 7½ Mill. Wähler in anderen Grafschaften durch 158 Abgeordnete repräsentiert waren. Und erst die Städte! Da entsendeten 42 Städte mit mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 2500—7000 Einwohner und einer Gesamtbevölkerung von etwa 250 000 Einwohnern 42 Abgeordnete, während 21 andere mit einer doppelt so grossen Gesamtbevölkerung und einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 20—30 000 nur 30 Abgeordnete zum Parlamente sendeten. Ferner waren 18 Städte, deren Gesamtbevölkerung nur etwa 2½ Mill. Einwohner war, und diese sandten um 100 Abgeordnete mehr als 72 andere Städte mit einer 5mal so grossen Gesamtbevölkerung.

Erst die neueste Acte, die sich mit der Regelung der Wahlkreise beschäftigte, nämlich die Redistribution of Seats Act von 1885 (48 und 49 Vict. c. 23) suchte unter Gladstone's Einfluss den mechanisch-numerischen Gesichtspunkt bei der Wahlkreiseinteilung wenigstens annähernd zur Geltung zu bringen, ohne dass aber im Prinzip der alte historische Gesichtspunkt, wonach die communitas, der Kommunalverband die Einheit für die Unterhausvertretung sein musste, aufgegeben wurde.

Die Zifferngrundlage war etwa, wie folgt, gedacht:

Im Prinzip war auf 54 000 Einwohner ebenfalls ein Abgeordneter gerechnet.

Alle Städte mit einer Einwohnerzahl unter 15 000 sollten für Wahlzwecke ganz in der Grafschaft, in der sie sich befanden, aufgehen, d. h. mit den Grafschaftsbewohnern für die Grafschaft wählen. So verschwanden 79 Städte in England, 2 in Schottland und 22 in Irland von der Liste der Wahlkreise.

Städte mit 15 000— 50 000 sollten je 1 Abgeordnete,
„ „ 50 000—165 000 „ „ 2 „ ,

§ 56. und bei je 50000 Einwohner mehr sollte immer noch ein Abgeordneter dazu kommen. Von diesem Prinzipe waren nur die Universitäten ausgenommen.

Diese Einführung des mechanisch-numerischen Gesichtspunktes in das Wahlkreisproblem durch Gladstone war nicht die einzige Neuerung. Die andere war die Einführung des sog. „one-member-system". Dies bedentete, dass während früher in einem Wahlkreise gewöhnlich 2 oder mehr Abgeordnete in einem Wahlgange gewählt worden waren, nunmehr der Wahlkreis nach dem oben bezeichneten Ziffernverhältnis in so viele Wahlbezirke zerfiel, als er Abgeordnete zu entsenden hatte. In jedem Wahlbezirke sollte aber von nun an nur ein Abgeordneter gewählt werden. Man hoffte auf diese Weise auch den Minoritäten innerhalb der alten historischen Wahlkreise Gelegenheit zu bieten, dass sie zu Worte kämen. Denn während früher die Majorität des ganzen Wahlkreises die Minorität bei dem Wahlgange, der für alle Mandate des Wahlkreises gleichzeitig vor sich ging, unbedingt für alle Mandate auch an die Wand drückte, kann es jetzt nicht selten vorkommen, dass die Partei, die in dem einen Wahlbezirk, sich in Minorität befindet, in einem anderen Wahlbezirke desselben Wahlkreises die Majorität darstellt.

III. Das Recht zur Abgrenzung der Wahlkreise steht nur der Legislatur zu. Eine solche ist das letzte Mal, wie gesagt, 1885 vorgenommen worden. Doch kann das Unterhaus, da es in dieser Hinsicht nur seine Privilegien ausübt, ein Mitglied aus seiner Mitte ausschliessen und zwar für die ganze Session, so dass diese Zeit hindurch der jenes ausgestossene Mitglied entsendende Wahlkreis unvertreten ist. Neuerdings (2. März 1903) wurde sogar der Versuch gemacht, einen Wahlbezirk dadurch zu strafen, dass der Sprecher nach Eintritt der Disqualifikation in der Person des bisherigen Abgeordneten kein neues Wahlschreiben ergehen lassen sollte. In den Verhandlungen des Unterhauses stellte damals der Attorney-General, die hervorragendste juristische Autorität, fest, dass diese Bestrafung eines Wahlbezirks bei grober Pflichtvergessenheit insbesonder vorgekommener Bestechung vorgekommen und zulässig sei, wenngleich er die allzu häufige Anwendung dieses Strafmittels als gefährlich bezeichnete. („There „was a certain class of cases, in which the House had been in the habit of suspending „the issue of writ, where there was a vacancy. It would be found .... on examination, „that these were cases in which there had been in the constituency in question very „general bribery or corruption, where enquiry was desirable and was about to be in„stituted, and where it was very probable that matters right end is the total dis„franchisement". Times 2. März, 1903).

Wenn wir die heutige Gestalt der Wahlkreise und der Wahlbezirke, in welche jene zerfallen, näher ins Auge fassen wollen, so wird sich am besten die ziffernmässige Feststellung empfehlen. —

Vor allem bietet nachstehende Tabelle die Umgestaltung der Wahlkreise im 19. Jahrhundert:

I.—The Number of Members of the House of Commons alloted to England, Wales, Scotland, and Ireland in 1800, 1832, 1868, and 1885 respectively.

	Number of Members allotted in			
	1800.	1832.	1868.	1885.
England	489	471	463	465
Wales	24	29	30	30
Scotland	45	53	60	72
Ireland	100	105	105	103
United Kingdom	658	658	658	670

Die Verteilung der Wahlsitze auf Stadt und Land (Grafschaft) gibt folgende **§ 56.** Tabelle (Aulneau p. 147):

	Abgeordnetenzahl			
	der Universitäten,	Grafschaften,	Städte	zusammen
Wales		19	11	30
Schottland	2	39	31	72
Irland	2	85	16	103
England	5	234	226	465
Das United Kingdom	9	377	284	670

Das Verhältnis der Wahlkreise zu den Wahlbezirken, in welche jene zerfallen, ist wie folgt (Aulneau p. 142):

117 Grafschaften mit 377 Wahlbezirken
183 Städte „ 260 „
8 Universitäten „ 6 „

Von den Grafschaften entsenden 33 2 Abgeordneten,
29 1 „
Von den übrigen entsenden manche zwischen 2—8 „
1 . . . . . 23 „
1 andere sogar 26 „

Von den Städten entsenden die meisten (124) bloss einen. Die übrigen zwischen 2 und 7 Abgeordnete, 1 sogar 9 Abgeordnete.

In den Grafschaften ist das „one-member system“ im (Gegensatz zum Listenscrutinium) überall durchgeführt, denn die 377 Wahlbezirke, in welchen die 117 Grafschaften des United Kingdom zerfallen, entsenden bloss 377 Abgeordnete. Hingegen ist in manchen Städten und den Universitäten das Listenscrutinium (d. h. ein Wahlgang für mehrere Abgeordnete) offenbar noch vorhanden, denn von den 260 Wahlbezirken, in welche die 183 Städte zerfallen, werden 284 Abgeordnete ins Unterhaus entsendet. Desgleichen von den 8 Universitäten, die in 6 Wahlbezirken wählen, 9 Abgeordnete. —

IV. Kritische Würdigung der englischen Wahlkreiseinteilung. Trotzdem die Akte von 1885 den mechanisch-numerischen Gesichtspunkt bei der Wahlkreiseinteilung zur Geltung gebracht hat, ist noch immer der althergebrachte Kommunalvertretungsstandpunkt im Prinzipe festgehalten. So hat dies auch der heutige Premier Balfour in der Sitzung des Unterhauses vom 13. April 1894 ausgesprochen, „dass die Unterhausvertretung immer eine Kommunalvertretung gewesen sei und es auch fernerhin bleiben solle“ (A. A. Anson I. p. 124 ff.).

Dies zeigt sich namentlich an folgenden Tatsachen:

Vor allem an der Vertretung der Universitäten, die trotz aller Bekämpfung, trotz des Hinweises, „dass die Einwohner dieser Städte gar kein Wahlrecht besässen und die wirkliche Wählerschaft für den Augenblick willkürlich vereinigt, gar kein Interesse an den Bedürfnissen der Universität nehmen“ (Law Magazine and Review 1884 p. 144), sich noch immer als Wahlkreise erhalten haben und voraussichtlich noch lange Zeit erhalten werden. Sie wählen für gewöhnlich konservativ.

Sodann gibt es Grafschaften mit mehr als 70000 Einwohnern, die als Wahlkreise ebenfalls nur einen Abgeordneten entsenden gerade so wie die Grafschaft Rutland mit etwa 20000 Einwohnern und die Buteshire mit 18641 Einwohnern.

Desgleichen sprechen die Einrichtung der sog. „Parliamentary Boroughs“ für das Festhalten am alten Kommunalvertretungsstandpunkt. Jede Stadt für Parlamentswahlen bildet einen eigenen Umkreis, der mitunter und nicht selten von dem wirklichen

§ 56. Weichbild der Stadt verschieden ist, meist weiter als das Weichbild. Es ist dies eben aus dem Festhalten an der Vertretung der alten Kommunen erklärlich, wobei dem modernen numerischen Standpunkt Rechnung getragen wurde. Daher die Erweiterung des Stadtumkreises für Parlamentswahlen. Der Missstand, der damit aber im Gefolge ist, besteht darin, dass volkreiche Städte, wie die grossen Industriezentren sich in ihrer Bevölkerung vergrössern, während die einmal fixierte „Parliamentary Borough" nicht grösser wird. Daher ein grosser Teil dieser Stadtwähler noch in der Grafschaftswählerschaft aufgeht. Andrerseits umfassen manche Städte „Parliamentary Boroughs" ein ganz ungewöhnlich grosses Grafschaftsareal, das in keinem Verhältnis zur Einwohnerzahl steht, die sich in ihrem Weichbild aufhält.

Am markantesten tritt aber das Festhalten am alten hervor in der auch England nicht unbekannten „Wahlkreisgeometrie". Darunter verstehen wir in Deutschland das strikte Festhalten an der alten Wahlkreiseinteilung, trotzdem die Bevölkerungs- und Wählerziffer über das ursprünglich als Vertretungsgrundlage angenommene Ziffernverhältnis von Wähler- und Abgeordnetenzahl hinausgeht.

Sehr interessante Aufschlüsse gibt der Abgeordnete Henry Kimber (in der Times vom 27. Juni 1902) auf Grund der statistischen Ergebnisse von 1902 (Commons Papers 1902 Nr. 70). Danach gab es am 1. Januar dieses Jahres in allen 3 Königreichen 6 891 093 Wähler für 670 Abgeordnete, so dass auf einen Abgeordneten durchschnittlich 10 285 Wähler entfallen sollten. In Wirklichkeit wählte aber die Hälfte der oben bezifferten Wähler (ungefähr 3,45 Mill.) nur 236 Abgeordnete, die andere Hälfte der Wähler 434 Abgeordnete. Zwischen dieser letztgenannten Ziffer und der absoluten Stimmenmehrheit von 335 im Unterhause kann leicht eine Ziffernzahl als Majorität im Unterhause zu stande kommen, die aber bloss die Minorität der Nation bildet. Dies soll sich 1893 anlässlich der Home-Rule-Bill für Irland ereignet haben, welche letztere im Unterhause durchging, trotzdem die Mehrheit der Nation dagegen war.

Der Vertretungskoëffizient, worunter wir das Verhältnis der Wähleriffer zur Abgeordnetenziffer verstehen, betrug nach Kimber in Irland 7006, in England 11 038. Im United Kingdom beträgt der Vertretungskoëffizient bei 335 Abgeordneten durchschnittlich 7 151, bei den 335 andern durchschnittlich 13 418. Darunter kamen, während der durchschnittliche Vertretungskoëffizient im United Kingdom 10 285 betragen sollte, Verschiedenheiten vor, wo 85 Wahlbezirke einen Vertretungskoëffizienten von über 15 000, 150 andere Wahlbezirke einen solchen von unter 5000 hatten.

Die grösste Ungleichheit besteht zwischen dem Wahlbezirke Romford mit 35 948 Wählern und dem von Kilkenny mit 1 553. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Extremen ist 23 : 1, während 1885 das Verhältnis der Wählerziffernextreme nur 8 : 1 betrug [1]).

Was lehrt uns aber selbst die in England vorkommende ‚Wahlgeometrie'? Dass

1) Trotzdem die Uebelstände dieser Art alljährlich im Parlament und in der Tagespresse öffentlich besprochen und von den Ministern selbst anerkannt werden, geschieht nichts, weil die Frage der neuen Wahlkreiseinteilung der sog. ‚Redistribution of Seats' notwendig auch eine Beschneidung der bisherigen Ziffer der irischen Abgeordnetenzahl zur Folge hätte, und dazu fehlt jedem Ministerium die nötige Kraft, weil das irische Votum dafür nie zu erlangen ist, und davon hängt die Sache ab. Denn ist die Regierung dafür, dann ist die Opposition dagegen und es kommt alles auf die „Iren" an, die es aber aus dem angeführten Grunde nicht zugeben. Sehr hübsch beleuchtet Dickey in der National Review von 1901 und in der Times vom 5. Mai 1904 diese Abhängigkeit der Wahlkreisreform vom irischen Votum durch folgende Tabelle (S. auch R. Giffen, Economic Inquiries and Studies, 1904 vol. I. p. 277 ff.) (siehe nächste Seite.)

der mechanisch-numerische Vertretungsstandpunkt für die Wahlkreiseinteilung ein nie erreichtes Ideal bleibt. Für England hat aber das Festhalten am alten Kommunalvertretungsstandpunkte zwei unschätzbare Vorteile. Einmal bewirkt es, dass Minoritäten durch die Mannigfaltigkeit der zur Verfügung stehenden und zu vertretenden Interessengruppen d. i. der Kommunalverbände, nicht von der jeweiligen Volksstimmungsmajorität an die Wand gedrückt zu werden brauchen. Diese Verschiedenheit der Wahlbezirke im United Kingdom wirkt zu Gunsten der Minoritäten im grossen, wie das ‚one-member-system' innerhalb des Wahlkreises im kleinen wirken soll. Sodann schafft es die Stabilität der beiden Parteien. Denn es schützt England vor der Zifferndemokratie und ihren Wirkungen, unzähligen Parteien, wie sie z. B. in Frankreich für Wahlzwecke besteht, wo der mechanisch-numerische Gesichtspunkt (bei der Vorliebe des französischen Geistes für Durchführung abstrakter Ideen à tout prix!) natürlich am reinsten zur Geltung gebracht worden ist. **§ 56.**

Hierfür (die französische Wahlkreiseinteilung) ist, wie ein Franzose witzig bemerkte, die Richtung der „Rue de Tivoli" ein staatsrechtliches Institut. Den Gegensatz zwischen der englischen und französischen Wahlkreiseinteilung hat Lefèvre Pontalis in seinem Buche „Lois et moeurs électorales en France et en Angleterre" geschildert: „Les Anglais se défient de ce fanatisme de la ligne droite et de l'égalité arithmétique, qui partage un pays en compartiments comme une table de Pythagore et traite les citoyens comme des unités numériques, et ils la considèrent comme incompatible avec une bonne législation réprésentative . . . et c'est en l'employant, qu'ils se sont assurés les garanties d'une large réprésentation de tous les intérêts et de tous les besoins du pays". (Cit. bei Aulneau p. 157.) So hat auch unter Umständen vernünftig betriebene „Wahlkreisgeometrie" ihre Vorzüge!

Die Wahlprüfung [1]). **§ 57.**

„Instead of treating it as a litigation between Jones & Brown who really are the least interested persons, I say the public is the really interested person in having an honest election of a honest man."
Report on Parliamentary Election Petition.

Mit diesen Worten begann ein Mitglied des Unterhaus-Komitee on Parliamentary Election Petition (1897 C. P. Nr. 347) seine an einen hervorragenden Richter gestellte

Appromximate Population in millions. 1901.		Present Represen-tation.	Due Repre-sentation with present total of 670 Members	Due Repre-sentation if present English total is unaltered.
England	31 000 000	465	500	465
Ireland	4 500 000	**103**	**73**	**68**
Scotland	4 500 000	72	73	68
Wales	1 500 000	30	24	23

1) Literatur: Roger's I. 176 ff. Anson I. p. 162 ff. Renton, vol. IV. p. 416 ff.; vol. XI. p. 116 ff. und 423 ff. Francqueville II. ch. XXXII. (vorzüglich!). Porritt I. p. 537 ff. Ostrogroski I. p. 130 ff. und die nachstehenden Blaubücher: Report of Commons Committee on the best means of preventing Bribery, Corruption etc. in the Election of Members to Parliament 1835 (vorzüglich: Schilderung des Canvassing, d. h. der Bewerbung um die Wahl durch Freunde! des römische ambitus ins Englische übertragen). Proceeding of Commons Committee on the Bill to amend the Law relating to bribery, trea-

§ 57. Enquêtefrage. „Anstatt die Wahlprüfung bloss als eine private Streitfrage aufzufassen zwischen Jones und Brown, möchte ich sagen, dass das Publikum die wirklich interessierte Hauptperson ist, die ehrliche Wahl eines ehrlichen Mannes zu erhalten." Darauf antwortet der Richter lakonisch und skeptisch: „Allerdings!" Aber er glaube nicht, dass es leicht sei, ein entsprechendes Gesetz durch das Parlament zu bringen etc.

Das Charakteristische (s. Report a. a. O. 1897 Nr. 347 Ev. 168) des englischen Wahlprüfungsverfahrens ist, entsprechend der englischen Grundauffassung des Wahlrechts, die Auffassung, dass es ein Streit von Privaten untereinander, entweder der Wähler, die dabei zu kurz gekommen sind, oder der Wahlkandidaten untereinander sei. Es gibt auch ein offiziöses Wahlprüfungsverfahren, insbesondere durch königliche Kommission, aber dieses spielt dem übrigen Wahlprüfungsverfahren gegenüber eine sekundäre Rolle. Diese ist heute hauptsächlich ein im Privatinteresse eingeleitetes und durchgeführtes Verfahren, wobei, wie jener Report oben andeutet, die Rechte des Publikums und des öffentlichen Interesses sehr zu kurz kommen. — Wir wollen in folgendem zunächst die Geschichte und dann die heutige Gestalt des Wahlprüfungsverfahrens erörtern.

I. Die Geschichte. Man hat England oft deswegen gepriesen, dass es die gerichtliche Wahlprüfung verhältnismässig früher als andere Staaten dem Unterhause abgenommen und unabhängigen Richtern zugewiesen. Diese Wertschätzung wird aber jedenfalls eine Einschränkung erfahren, wenn festgestellt wird, dass die englischen Wahlprüfungen zuerst bei den Gerichten überhaupt begonnen hatten und erst in der Zeit der ersten Stuarts, der Zeit des Kampfes um die parlamentarischen Privilegien, an das Unterhaus gelangt waren, um schliesslich im 19. Jahrhundert (1868) von unabhängigen Gerichten wieder überwacht zu werden. Bis dahin zeigt die Entwicklung nur die Lösung der formellen Frage, die der Kompetenz: ob Gericht oder Parlament, zum Gegenstand. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wird aber auch das materielle Wahlprüfungsrecht vervollkommt. Man sucht Wahlumtrieben durch Aufstellung besonderer Vorschriften, die die Handlungen von Wahlkandidaten und Wählern binden, wirksam entgegenzutreten und schafft noch den Begriff der wirklich verbrecherischen Wahlumtriebe (Corrupt Practices) und den der bloss normenwidrigen Handlungen (Illegal Practices).

1. Die Entwicklung des formellen Wahlprüfungsrechts. Der Kampf um die Kompetenz zur Wahlprüfung.

Das Recht, Wahlanfechtungen zu entscheiden, stand ursprünglich dem Könige mit Assistenz der ihn beratenden Lords, oder unter Heranziehung der Richter zu[1]). Durch ein Statut (11 Heinrich IV. c. 1) wurden die reisenden Assisenrichter (justices of assize) bevollmächtigt, angefochtene Wahlen zu prüfen. Von einer Inanspruchnahme der Wahlprüfung durch das Unterhaus hören wir das ganze Mittelalter hindurch nichts. Ja! so spät als 1562 zur Zeit Elisabeth's finden wir die Wahlprüfung durch den Lord Steward einen Kronbeamten anerkannt. D'Ewes in seinem „Journal" des Parlaments aus der Zeit Elisabeths berichtet für 1562/3 (p. 80): „For that Burgess be re-

---

ting and undue influence at Parliamentary Elections 1854. Report of S. Committee of the H. of C. on the operation and effect of the Corrupt Practices Prevention Act 1854, App. and Index. 1860. Report of Commons Committee on the operation of the Corrupt Practices Prevention Act and the Election Petition Act wiith App. and Index 1875. Judgements on Controverted Elections delivered at the Trials of Election Petitions 1868—1875 (5 pts), 1880—87 (4 pts.), 1895—96 (3 pts.).

1) S. Prynne, Register of Parliamentary Writs II. pp. 118 f. u. 122 und vol. IV. p. 259. Rol. Parl. vol. III. 530 und Pike, Constitutional history of the House of Lords p. 284 f.

turned of divers Boroughs not lately returned in the Chancery .... Mr. Speaker declared to the House that the Lord Steward agreed, they should ressort in to the House and with convenient speed to shew Letters Patents that they be returned into this Parliament". Die Wahlprüfung erledigt damals für gewöhnlich der Lord Steward. Erst 1586 (s. Stubbs III. 403 und Hallam I. p. 373) unter Elisabeth behaupten die Gemeinen, ein Recht auf Wahlprüfung zu haben. Freilich durch Elisabeth's Eigenwillen werden sie bald zum Schweigen gebracht worden sein. Aber unter ihrem Nachfolger Jakob I. verstehen sie es besser, ihre angeblichen Privilegien durchzusetzen. Im Jahre 1604 (Parl. History I. 998 ff.) beruft Jakob I. ein Parlament ein, sein erstes, in welchem er mittelst Proklamation die Wahlen der Grafschaftsritter anbefiehlt. Hiebei wird den wahlleitenden Beamten aufgetragen, keine Bankerotteure oder mit bürgerlichem Tod Bestraften als gewählte Abgeordnete ins Unterhaus zu entsenden. Alle Wahlakten seien an die Chancery zu senden, wo dieselben, insbesondere die vorgenommene Wahl, geprüft werden müssten. Sir Fr. Goodwin, ein mit bürgerlichem Tod Bestrafter (outlaw) war für die Grafschaft Bucks ins Unterhaus als Abgeordneter entsendet. Der Clerk of the Crown in der Chancery verwirft die vorgenommene Wahl, d. h. er wird wohl die nötige Bescheinigung, dass der betreffende Abgeordnete richtig gewählt sei, an das Unterhaus abzusenden verweigert haben. Ein anderes Wahlschreiben wird vom Clerk of the Crown abgesendet und daraufhin ein anderer Abgeordneter für Bucks, nämlich Sir John Fortescue, entsendet. Das Unterhaus hält aber, offenbar aus Trotz gegen den Monarchen, die Wahl des Francis Goodwin für die richtige, und verlangt die Zusendung der in diesem Sinne verbesserten Wahlakten. Nach langen Verhandlungen zwischen den Gemeinen einerseits und den Lords und dem Könige anderseits wird das Recht der Wahlprüfung dem Unterhaus zugestanden und daneben ein korrespondierendes Recht für die Chancery geltend gemacht. Tatsächlich wurde seit der Zeit das Recht des Unterhauses auf Wahlprüfung ebensowenig beanstandet, wie das Recht der Chancery auf Wahlprüfung je geltend gemacht. Trotzdem suchte nocheinmal die Chancery mit dem Unterhause zu konkurrieren. 1672 wollte der Kanzler Shaftesbury, während das Parlament tagte, ein Wahlschreiben (writ of summons) aus eigener Initiative erlassen, ohne den Sprecher, der dies während der Tagung des Parlaments zu veranlassen pflegt, darüber zu befragen. Der Versuch ist aber jedenfalls misslungen. Kein Versuch ist seither gemacht worden, dem Hause die Wahlprüfung zu nehmen, die seit 1604 sein gutes Recht verbleibt. § 57.

Das Recht auf Wahlprüfung einmal in den Händen des Unterhauses wurde anfangs einem besonderen Comittee of Privileges and Elections übertragen. Nach 1672 war es ein Komitee des ganzen Hauses, welches über angefochtene Wahlen zum Unterhause entschied. Von 1721—61 verlangten die Parteien aus besonderem Zutrauen zu dem Sprecher des Unterhauses Onslow an der Barre des Unterhauses von diesem selber judiziert zu werden. Der Uebelstand, der mit dieser Wahlprüfung durch das Haus selbst verbunden war, konnte nicht lange verborgen bleiben. Insbesondere brachten die korrupten Zeiten des Robert Walpoles die Bestechungsmaschinerie[1])

1) Sie kam übrigens schon im 17. Jahrhundert auf, was die Commons Journals vom 12. Nov. 1675 zeigen: da sagt R. Temple (den wir als Vorläufer von Locke oben kennen gelernt): „Exorbitant Corruption exists amounting to allow a man to give 1000 £, than to expend it in so disorderly a manner. He would have a Bill to restrain the giving or spending of money, before the Election be made". Darauf wird beschlossen: „That if any person or persons, hereafter to be elected and etc. shall, by himself, or any other in his behalf, or at his charge, at any time before the day of Election, give any person or persons having voice in any such Election any meat or

§ 57. bald ans Tageslicht. Denn abgesehen davon, dass den als Richter sitzenden Abgeordneten wegen ihres beständigen Wechsels jene Gewandtheit und Uebung in der Heranziehung von Präzedenzfällen fehlte, ohne die man sich eine englische Jurisdiktion überhaupt nicht denken kann, waren sie, als Richter selbst, natürlich Parteimänner in des Wortes schlechtester Bedeutung. Die Partei, welche zur Zeit der Wahlprüfung im Unterhause die Oberhand hatte, wusste in den entscheidenden Comittees (Cooke, History of Party I. p. 587) oder im Hause selbst derart ihre Herrschaft zu missbrauchen, dass die unehrlichsten Wahlen von Parteifreunden anstandslos durchgingen, während die tadellosesten Wahlen von Parteigegnern für ungültig erklärt wurden. Der jüngere Walpole, Horace, beschreibt in seinen Memoiren (17. Dez. 1785) trefflich dieses Wahlprüfungssystem: „Dienstag prüften wir die Westminster Wahl, um 10 Uhr Abstimmung. Wir unterlagen. Die Gegenpartei hatte 230, wir 216 Stimmen. Daher wurde die Wahl für ungültig erklärt. Wir hatten noch 41 Parteifreunde, die in der Stadt waren und nicht ins Unterhaus kommen konnten oder wollten. Alle Künste, Geld, Versprechung, Drohung, alle Praktiken des vorigen Jahres sind angewendet worden und das Selbstinteresse operiert zu Gunsten der Gegenpartei und zu unserem Falle.“

Gegenüber diesen offenkundigen Uebelständen war die Grenville Act von 1770 (10 Geo. III. c. 16) nur ein schwächliches Auskunftsmittel, das sich aber bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts erhielt. Nach der Grenville Act sollten angefochtene Wahlen nur von einem Komitee des ganzen Hauses geprüft werden. Die Zusammensetzung dieses Komitees war die Hauptsache jener Acte. Es sollten 49 Mitglieder des Unterhauses durchs Los aus der Gesamtzahl der Abgeordneten gewählt und auf eine Liste gesetzt werden. Von den auf diese Liste gesetzten Namen wurden aber nur 13 für die Wahlprüfung entnommen. Der Kläger und der Beklagte hatten das Recht, abwechselnd einen Namen von jener Liste der 49 zu streichen, bis die Zahl auf 13 reduziert war. Dazu ward noch von jeder Partei ein nicht auf jener Liste stehender Abgeordneter hinzugefügt, so dass ein Wahlprüfungskomitee aus 15 Mitgliedern bestand. Diese hatten das Recht, Eide abzunehmen und in der Streitsache endgültig zu entscheiden. Freilich wurde das Uebel nur gelindert, nicht beseitigt, denn auch jetzt besassen die Wahlprüfungsrichter keine juristische Vorbildung und unterlagen noch immer dem Parteieinfluss. Daran vermochten auch die Abänderungen durch das Gesetz von 1840 (4 u. 5 Vict. c. 58), das die Zahl der Komiteemitglieder reduzierte und nur die Art ihrer Bestellung modifizierte, nichts zu ändern. Desgleichen die Akte von 1848 (11 u. 12 Vict. c. 98).

Erst die zweite parlamentarische Reformakte von 1867 veranlasste die Uebertragung der Wahlprüfung an einen vom Unterhause unabhängigen Gerichtshof, welcher durch Gesetz von 1868 (31 u. 32 Vict. c. 125) eingerichtet wurde. Nach diesem Gesetz sollte die Prüfung der angefochtenen Wahl vor einem Richter des Common-Pleas-Gerichtshofs erfolgen (s. 11). Die dieses Gesetz abändernde Acte von 1879 (Parliamentary Election and Corrupt Practice Act 42 u. 43 Vict. c. 75) bestimmte, dass die gerichtliche Wahlprüfung vor zwei Richtern (s. 2), die auf eine besondere Liste (die rota) gesetzt werden, stattfinden solle. Die Judicature acts von 1881 (44 u. 45 Vict.

---

drink exceeding in their value £ 5, in any place, but in his own Dwelling House, the usual place of his abode for 12 months last past etc. . . . or shall, before such Election bee made or declared, make any other present, gift, reward, or promisse etc. . . . to any such persons in particular, or to any County, City, Borough etc., on proof, such Election to be void, and the person incapitated“. — Die 5 £ werden 1677 auf 10 £ erhöht. C. Journ. 2. April 1677.

c. 68) fügte dann noch (s. 13) hinzu, dass die auf die rota gesetzten Richter der Queens Bench Division des High Court of Justice entnommen werden müssten. Dadurch ist dem Unterhause zu einem grossen Teil die Wahlprüfung abgenommen. Zum geringen Teil ist sie ihm aber, wie wir gleich sehen werden, noch geblieben.

2. Die Entwicklung des materiellen Wahlprüfungsrechts.

Parallel zu dem eben genannten Reformgesetze wurde auch versucht, durch materielle Rechtsvorschrift der Wahlbestechung und Korruption vorzubeugen; damit war für die Wahlprüfungsrichter viel Gesetzesmaterial geschaffen, wonach sie jeder zu judizieren hatte.

Mit der Unterdrückung der „rotten Boroughs“ durch die Reformakte von 1832 war der Herd der grossen Wahlkorruptionen teilweise, aber doch nicht ganz beseitigt. Schon der Report of the S. C. of the House of Commons on bribery at elections 1835 deckte dies zur Genüge auf. Daher suchte John Russell, der Vater der Reformakte von 1832, im Jahre 1841 durch Aufstellung leichter Beweisformen für die Wahlkorruptionshandlungen dem Uebel zu steuern (4 u. 5 Vict. c. 57). Nach mehrfacher Verbesserung durch das Gesetz von 1842 (5 u. 6 Vict. c. 102) und 1852 (15 u. 16 Vict. c. 57) brachte das grundlegende Gesetz von 1854 ein neues Prinzip auf (17 u. 18 Vict. c. 102, amendiert durch 21 u. 22 Vict. c. 87). Alle Wahlkosten und Zahlungen, die der Wahlkandidat während der Wahl zu tragen hat, sind nicht von ihm persönlich zu leisten, sondern durch eine offizielle Mittelsperson, seinem Wahlagenten, zu machen, der die Rechnung einem besonderen vom Sheriff bestellten Beamten, dem election auditor des Wahlbezirks innerhalb einer bestimmten Frist vorzulegen hat. Diese Idee ist dann bis auf den heutigen Tag aufrecht erhalten, nur dass der election auditor abgeschafft ist und nunmehr die Rechnung direkt dem wahlleitenden Beamten innerhalb der bestimmten Frist von 35 Tagen nach der Wahl vorgelegt werden muss.

Trotz jenem Gesetze von 1854 blieben die Wahlkorruptionen nach wie vor. Die Unterhaus-Enquêten von 1860 ergaben (Francqueville a. a. O. 473 und Ostrogorski a. a. O.), dass Wahlbeeinflussung und Wahlbestechung noch überall im Vereinigten Königreiche vorherrsche, am wenigsten in Schottland, am meisten in Irland. Das Gesetz von 1868 (31 u. 32 Vict. c. 125)[1]) und namentlich das von 1883 (46 u. 47 Vict. c. 51), die sog. Henry James Act, brachten eine radikale Umänderung insbesondere durch Aufstellung eines Ausgabenmaximums gemäss einem Tarife, und durch Festlegung zweier Kategorien von Wahlumtrieben: der Corrupt und der Illegal Practices.

Corrupt Practices sind jene Wahlumtriebe, welche an sich auch den Tatbestand eines strafbaren Delikts bilden. Hierher gehörte: 1) das Treating, die Gratifikation der Wähler durch Gegenstände der Konsumtion, wie z. B. Gewährung von Trinkgelegenheiten, Zweckessen etc. 2) undue influence, Wahlbeeinflussung durch Ueberredung, Zwang, Drohung etc. 3) bribery, Geldbestechung, oder das, was dem gleichkommt, z. B. Zahlung von Steuern für den Wählenden. 4) personation, betrügerische Wahlsubstitution, d. h. Betrug durch Vorgebung, man sei wahlberechtigte Person.

Die Illegal Practices sind jene mit der Wahl zusammenhängenden Handlungen des Wahlkandidaten oder seines Agenten, die an sich zwar keine strafbaren Delikte bilden, die aber gegen die gesetzlichen Wahlvorschriften verstossen, insbesondere gegen diejenigen, welche die Höhe der Wahlauslagen und die Art ihrer Leistung vorsehen. So ist insbesondere Illegal Practice die Verausgabung höherer Summen für Wahlzwecke als sie gesetzlich gestattet sind, die Verausgabung für andere Zwecke, als sie gestattet sind, die Verausgabung überhaupt nach einem bestimmten Zeitpunkt und durch eine andere Person als den Wahlagenten u. a. m. Dass freilich mit all dieser gesetzlichen

1) Amendiert durch 41/2 Vict. c. 70; 43/4 Vict. c. 18; 45/46 Vict. c. 64.

§ 57. Bindung die Wahlkorruption nicht aufgehoben wurde, lässt sich wohl denken. Es ist dies eben kein Ersatz für die richtige Vorstellung, dass das Wahlrecht ein öffentliches Rechtsinstitut und kein im Privatinteresse geltend zu machendes Recht ist.

II. Das heutige Wahlprüfungsverfahren. Nach heute geltendem Recht sind insbesondere 3 Instanzen, allerdings mit verschiedener Kompetenz, zur Wahlprüfung berufen: 1) ein vom Unterhaus unabhängiger Wahlgerichtshof; 2) Königliche Commissionen, die für einzelne Fälle auf Antrag des Unterhauses eingesetzt werden, sog. Election Commissions; 3) das Unterhaus selbst.

1. Der vom Unterhaus unabhängige Wahl-Gerichtshof. Derselbe wird durch zwei Richter (Election Judges) gebildet, die der Liste, sog. Rota-Liste der Wahlrichter entnommen sind. Die sog. Rota wird in der Weise gebildet, dass vor und am 4. November jeden Jahres 3 Richter der King's Bench Division (des High Court of Justice) von sämtlichen Richtern dieser Gerichtshofsabteilung für das folgende Jahr als Election judges gewählt werden. Bei Stimmengleichheit gibt der Lord Chief Justice (ev. der rangälteste Richter nach ihm) die Entscheidung.

Wird die betreffende Wahlprüfungsstreitsache nicht innerhalb eines Jahres (des Kompetenzjahres) beendigt, dann wird sie trotzdem nicht durch die neuen Richter, sondern durch diejenigen beschlossen, welche sich ursprünglich mit ihr beschäftigt haben (Judicature Act 1881 s. 13, und Corrupt and Illegal Practices Act 1883 s. 42). Das Verfahren wird mittelst Petition eingeleitet.

Jeder, der eine Wahl anfechten will, muss innerhalb 21 Tagen, nachdem die Wahlakten dem Clerk der Krone (Clerk of the Crown office) zugekommen sind, seine Wahlanfechtung anbringen. An die Petition knüpft sich auch die Beschwerde wegen strafbarer Wahlumtriebe (Corrupt Practices). Darum ist für diesen letzten Fall die Einreichungsfrist auf 28 Tage verlängert (s. 6 der Akte von 1868). Zur Petition, die in England bei der King's Bench Division für englische und schottische Wahlanfechtungen, bei der King's Bench Division des High Court für Irland für irische einzureichen ist, ist berechtigt

a) jeder Wähler, der sich in seinem freien Wahlrecht verletzt fühlt.

b) Jeder von den bei der Wahl durchgefallenen Kandidaten, der behauptet, dass er der rechtmässig Gewählte sei.

c) Jeder Wahlkandidat überhaupt (Acte von 1868 s. 5).

Petitionsgegner ist nur der gewählte Kandidat.

Petitionskumulation seitens mehrerer Kläger und gegen mehrere Gegner ist zulässig. Drei Tage nach der Einreichung der Petition muss eine Prozesskaution im Betrage von 1000 £ erlegt werden (Acte von 1868 s. 6). Hierauf wird die Petition mit ihren Klagegründen im strittigen Wahlbezirke publiziert (Acte von 1868 Art. 7). Dies hat insbesondere den Zweck, anderen zur Petition ebenfalls Legitimierten das Eintrittsrecht für den Fall zu ermöglichen, wenn der ursprüngliche Petitionskläger zurücktreten wollte, was übrigens nur mit Zustimmung der Richter möglich ist (42 und 43 Vic. c. 75 s. 2). Diese Absicht des Zurücktretens des Petitionsklägers wird natürlich gleichfalls im Wahlbezirke öffentlich bekannt gegeben. In dem Falle des Eintrittes anderer als Petitionskläger kann der Gerichtshof verfügen, dass die ursprünglich gestellte Prozesskaution als für den Nachfolger gestellt gelte. Sonst muss aber der neue Petitionskläger eine solche Kaution für sich erlegen. Stirbt der Petitionskläger vor Beendigung des Streits, so wird ähnlich wie bei seinem Rücktritt vorgegangen (Acte von 1868, s. 37).

Aber auch der Petitionsgegner wird durch die Oeffentlichkeit kontrolliert. Wenn

er z. B. während des Prozesses stirbt oder Peer wird und daher seinen Wahlsitz im Unterhause aufgeben muss, oder wenn das Unterhaus den Wahlsitz trotz der Wahl für erledigt erklärt hat oder schliesslich, wenn der Petitionsgegner ausdrücklich erklärt, er wolle die Petition nicht bekämpfen, dann kann der Petitionskläger dennoch die Entscheidung des Richters herbeiführen (Report on Election Petitions 1898 p. 31). § 57.

Das eigentliche Wahlgerichtsverfahren, das nunmehr durch Anordnungen des sog. Rule Comittees der Richter, d. i. diejenige Richtervereinigung, welche auch sonst das Prozessverfahren regelt (Acte von 1883 p. 56) [1]), festgestellt ist, kann eine rasche Beendigung finden, wenn nämlich vor Beginn des Verfahrens der sog. Recount, das ist eine neue Zählung der Wahlzettel, verlangt ist, die vor einem Einzelrichter (at chambers) gewährt wird. Davon wird namentlich dann gern Gebrauch gemacht, wenn die Wahlmajorität des Kandidaten nur eine geringfügige Ziffer ist. Es kommt nämlich dann selten vor, dass eine solche Wiederzählung, die vor einem vom Gerichtshof bestellten Beamten stattfindet (jetzt vor dem Election Petition officer) nicht zur Aufhebung der Wahl führt.

Ausser den Prozessparteien, den nötigen Zeugen und Sachverständigen wird noch der öffentliche Ankläger (Public Procsecutor) geladen. Derselbe hat auf Anweisung des Gerichtshofes oder aus eigener Initiative Strafverfolgung für den Fall zu beantragen, als sich Tatbestände strafbarer Handlungen bei den Parteien oder auch bei anderen Personen im Laufe des Verfahrens ergeben sollten. Dann kann auch, wenn der Beschuldigte sich einverstanden erklärt, summarisch von dem Wahlprüfungsgerichtshof über das Delikt abgeurteilt werden. Der öffentliche Ankläger wahrt so das öffentliche Interesse an der Wahl und ihrer Prüfung. Er ist es auch, der sich einer vom Petitionskläger beabsichtigten Zurückziehung der Klage im öffentlichen Interesse widersetzen kann.

Der Gerichtshof verhandelt sodann nur über die Wahlaufechtungsgründe. Dieselben sind entweder Corrupt oder Illegal Practices, oder dass die Wahl dadurch zustandegekommen sei, dass disqualifizierte Wähler sich daran beteiligt hätten. In diesem letzteren Falle wird das sogenannte Scrutinium („Scrutiny") vorgenommen. (S. dasselbe Renton XI. p. 423 ff.). Dasselbe ist eine nochmalige genaue Ueberprüfung der abgegebenen Wahlzettel durch den Gerichtshof. Zu diesem Zwecke hat der Petitionskläger und der Petitionsgegner eine Liste aller angezweifelten Stimmen samt den Anzweiflungsgründen (objections) vorzulegen. Die vom Petitionskläger angezweifelten Stimmen werden zuerst geprüft, dann die vom Petitionsgegner beanstandeten. Was der einen Partei an Stimmen abgestrichen, wird der Gegenpartei (wenn sie insbesondere ebenfalls Wahlkandidat war) zugerechnet. Da kann es sich oft ereignen, dass die Petition einen noch viel ungünstigeren Erfolg für den Kläger hat, als das ursprüngliche Wahlergebnis. Ergibt das Scrutinum Stimmengleichheit auf beiden Seiten, dann ist die Wahl nichtig und jede Partei muss zur Hälfte die Prozesskosten zahlen.

Eine andere Eventualität, die während des Streitverfahrens auftauchen kann, ist die sog. „Recriminatory Charge".

Es kann gegen den Petitionskläger der Petitionsgegner mit einer Gegenklage kommen und sich dem Nachweise unterziehen, dass der Petitionskläger, selbst wenn er erfolgreicher Wahlkandidat gewesen wäre, doch eine Wahl erzielt hätte, die ebenfalls der Anfechtung unterläge. Damit wird die sog. Recriminatory Charge oder Gegenklage erhoben und das Verfahren ist dann dasselbe, wie bei der gewöhnlichen Petition (Acte von 1868 s. 53).

Am Schluss der Streitverhandlung verkündet der Gerichtshof die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl. Bei Stimmengleichheit der zwei Richter ist die Wahl gültig.

1) Die gegenwärtig in Geltung stehenden Normen stammen aus dem Jahre 1868 und sind 1869 und 1875 modificiert.

§ 57. Es folgt nun die Frage, wer die Prozesskosten zu tragen hat, die sich nicht selten auf 5000 £ belaufen (Report 1898 p. 12 und 18). Sind Wahlmissbräuche im Wahlbezirke allgemein verbreitet gewesen, so kann der Gerichtshof entscheiden, dass der Wahlbezirk als Ganzes die Kosten des Prozesses zu tragen hat (Acte von 1868 s. 11). Sind die zur Entscheidung kommenden Rechtsfragen sehr verwickelt, so können dieselben prinzipiell der King's Bench zur Entscheidung reserviert werden (Acte von 1868 s. 12). Der Antrag auf Reservierung kann von der Partei selbst während der Streitverhandlung gestellt werden.

Nach Schluss der gerichtlichen Wahlprüfung benachrichtigt der Gerichtshof den Sprecher des Unterhauses mittelst des sog. Certificats von der getroffenen Entscheidung, die unter allen Umständen unanfechtbar ist [Acte von 1868 s. 11 (13)], worauf ein neues Wahlschreiben vom Sprecher befohlen wird, wenn die angefochtene Wahl als ungültig erklärt war [1]). Freilich kann aber auch das Unterhaus sich über die Entscheidung des Gerichtshofes hinwegsetzen und, trotzdem eine Wahl für gültig erklärt worden ist, ein neues Wahlschreiben anordnen. Denn dieses Privileg, über seine eigene Zusammensetzung zu entscheiden, ist dem Unterhaus (s. 38 der Akte von 1868) ausdrücklich vorbehalten. Desgleichen wird das Unterhaus vom Gerichtshof benachrichtigt, wenn der Beklagte auf seinen Sitz verzichtet hatte und das Verfahren deswegen eingestellt wurde. (Report 1898 a. a. O. p. 30 f.)

Ist die Wahl wegen erfolgter Wahlumtriebe (Corrupt und illegal Practices) annulliert worden, dann ist ein Bericht (Report) vom Gerichtshof an den Sprecher zu senden, der den Tatbestand der Wahlumtriebe, die schuldigen Personen bekannt gibt und mitteilt, ob nach Befund des Gerichtshofes die Wahlumtriebe in ausgedehntem Masse stattgefunden haben. Dieser Report wird dann dem Attorney General (Reichsanwalt) zur strafrechtlichen Verfolgung übergeben.

2. Eine zweite Instanz zur Entscheidung der Wahlanfechtung ist eine königliche Kommission (Election Commission), welche dann eingesetzt wird, wenn das Unterhaus darauf anträgt. Das letztere kann in drei Fällen erfolgen:

a) Wenn der Bericht (Report) des unter 1. genannten Gerichtshofs mitteilt, dass Wahlkorruption in ausgedehntem Masse in einem Wahlbezirke stattgefunden habe.

b) Wenn 14 Tage nach Parlamentseröffnung 20 oder mehr Wähler eine Petition im Unterhaus einbringen, dass Wahlkorruptionen bei der Wahl stattgefunden. In diesen beiden Fällen wird eine königliche Kommission in Gemässheit des Gesetzes 15 und 16 Vict. c. 57 eingesetzt. Sie besteht gewöhnlich aus drei Mitgliedern, die auf Antrag des Unterhauses (in der Adresse an die Krone) aus der Zahl derjenigen Barrister, welche eine siebenjährige Paxis haben, gewählt werden. Die Kommission hat das Recht der eidlichen Einvernahme der Zeugen und kann auch dabei ganz inquisitorisch vorgehen, während der unter 1. genannte Gerichtshof doch mehr oder weniger nach dem Prinzipe des freien Beweisvorbringens seitens der Parteien handelt. Das Ergebnis einer solchen Kommission kann entweder die Individuen treffen, die sich der Wahlumtriebe schuldig gemacht, oder ganze Wahlbezirke, in denen die Wahlumtriebe vorgefallen. In letzterem Falle sind auch die betreffenden Wahlbezirke durch Entziehung des Wahlmandats auf Zeit oder Dauer zu strafen. Dies letztere erfolgt de jure nur durch Gesetz. So sind namentlich 1881 eine Reihe korrupter Wahl-

1) Francqueville a. a. O. I. p. 314 hält die Entscheidung des Gerichtshofs noch von der Genehmigung des Unterhauses abhängig, was unrichtig ist. S. dagegen Renton a. a. O. IV. p. 436.

bezirke gestraft worden, mitunter namentlich auf die Dauer der Session einfach dadurch, dass der Sprecher kein neues Wahlschreiben ergehen liess. **§ 57.**

3. Aber auch das Unterhaus selbst hat noch ein anderes Recht, in Fällen, wo die Wahl auf einen absolut nicht qualifizierten Kandidaten gefallen ist, diese Wahl zu annullieren. Dieses Recht ist selbst nach der Akte von 1868 dem Unterhause geblieben (s. 38 der Akte von 1860). (S. Anson I. p. 166.)

4. Die kritische Würdigung. Das englische Wahlprüfungsverfahren, das seit lange als Muster und Vorbild allen kontinentalen Verfassungspolitikern vorschwebt, hat, nnd dies ist dem kontinentalen Beobachter wohl entgangen, manche Defekte, die am richtigsten und frühesten in England selbst erkannt worden sind. Ein anschauliches Bild davon liefert der 1893 von einem Unterhauskomitee verfasste Report: „on election petitions“ (C. P. Nr. 430).

Daraus erhellt, dass es vornehmlich drei Uebelstände sind, an denen das englische Wahlprüfungsverfahren, selbst das vor dem unabhängigen Wahlprüfungsgerichtshof leidet.

Vor allem an den übermässig hohen Kosten des Verfahrens, die selbst für englische Preiswertnng zu hoch sind. Abgesehen davon, dass die zuerst zu erlegende Prozesskaution gleich 1000 £ beträgt, kostet ein ganzer Wahlprüfungsprozess nicht selten 5000 £.

Man wird nun fragen, weshalb denn die Kosten so hoch seien? Darauf lautet die Antwort, um frivole Petitionen zu verhindern. Dies bringt nns aber auf den zweiten und dritten Uebelstand nämlich auf das sog. „Manufacturing a case“ d. i. das Handeln mit einem Streitfalle und auf die mitunter namentlich bei wirklich vorhandenen Wahlumtrieben zwischen den streitenden Parteien vorkommenden Kollusionen, wobei natürlich das öffentliche Interesse schwer geschädigt wird.

Das Manufacturing „a case“ besteht darin, dass der Petent mit sich handeln lässt und von der Petition nach stattgefundenem Handel absteht. Dass hiebei die falschesten Anklagen gemacht werden, dentet das zitierte Blaubuch an (a. a. O. Ev. 161). „Der Beklagte wird wohl alles aufwenden nm Ruhe zu haben“.

Ein Gegenstück hiezu ist, dass nicht der Wahlprüfungskläger, wohl aber der Beklagte, das ist der wirklich Gewählte auf seinen Sitz verzichtet. Das kann er, indem er einfach dem Wahlprüfungsgerichtshofe mitteilt, dass er seinen Sitz im Unterhause nicht ansprechen wolle. Dies teilt der Gerichtshof dem Unterhause mit nnd stellt das Verfahren ein, wenn der Petitionskläger damit einverstanden ist. Also von diesem hängt es ab (Report a. a. O. Ev. 388—396). Da sind nun Kollisionen der Parteien nicht selten. Und das öffentliche Interesse kommt dabei zu kurz.

Man hat nun neuerdings vorgeschlagen, die Machtvollkommenheit des öffentlichen Anklägers zu erweitern (Rep. a. a. O. p. VI f.).

Naheliegend wäre es auch, die Kosten des Wahlprüfungsverfahrens auf die Staatskasse zu übernehmen. Aber dagegen sträubt sich das englische Bewusstsein. Denn, sagt ein alter Praktiker vor dem Unterhauskomitee: „The state does not institute these proceedings, it leavesit to the private in dividual to do so“. Wir sagen: Leider!

Die Schwierigkeit liegt eben darin, die verschiedenen Interessen zu vereinigen. Der Petent, der ehrliche, will billiges Verfahren. Der Beklagte, der ehrliche, will die Möglichkeit freien Rücktritts von seinem Sitze, insbesondere dann, wenn er einsieht, dass sein Wahlagent ohne sein Wissen Wahlumtriebe vorgenommen hat, die der Gewählte nicht verantworten kann. Da möchte er denn lieber von seinem Sitze

§ 57. abstehen, als mitunter zur Wahlunfähigkeit für 7 Jahre verurteilt werden. Der Staat hat schliesslich ein Interesse an der Reinheit der Wahl. Alle diese Interessen würden nur unter idealen Verhältnissen nicht kollidieren. Die Schwierigkeit des Problems liegt in der Vielheit der zu vereinigenden Interessen. So sagt zutreffend ein Zeuge vor dem Unterhauskomitee: „I had found great difficulty in making usefull suggestions owing to the extreme difficulty of reconciling the three objects, the point of view of the petitioner, the point of view of the respondent and the point of view of the public". Sollte nicht da dennoch der Schwerpunkt nach dem „point of view of the public" zu verlegen sein?

III. Kapitel.

Das Oberhaus[1]).

§ 58. Peerage und Lordschaft.

„The dignities of the Peerage having been originally annexed to lands were considered as tenements or incorporeal hereditaments wherein a person might have a real estate; and although dignities are now becoming little more than personal honours and rights yet they are still classed under the head of real property."
Richter Barnes im Cowley Case, 1900.

I. Begriffsbestimmung und Inhalt. Die Peerage oder der hohe englische Adel ist ein mit Rechtsprivilegien und Titeln ausgezeichneter Stand, der verschiedene Rangstufen (dignities, Titles of honour) umfasst und gewöhnlich erblich ist. Ausgenommen von der Vererblichkeit sind nur die durch die neue Gerichtsorganisation aufgekommenen Peerages auf Lebenszeit (Life Peerages) und die Bischöfe (Lords spiritual). Die verschiedenen Rangstufen der Peerages, auch dignities genannt, sind folgende:

1. Die Herzoge. Die erste Kreation von Herzogen stammt aus der Zeit Eduard III., da derselbe seinen ältesten Sohn, den berühmten „schwarzen Prinzen" und Sieger von Crecy zum Herzog von Cornwall (24 Eduard III.) erhob. In der Folgezeit noch unter Eduard III. (36 Eduard III.) wurden die Königssöhne, Lionel zum Herzog von Clarence, John zum Herzog von Lancaster und Eduard zum Grafen von Cambridge

1) Literatur: May, Constitutional history a. a. O. I. ch. V. Hearn a. a. O. ch. XVI. Freeman in Encyclopaedia Brit. Art. Peerage. Anson I. p. 184 ff. Pike, Constitutional history of the House of Lords 1894. Round. Studies in Peerage and Family history 1901 im folg. kurz „Studies" zit. Renton vol. VI. 242 ff. und vol. X. p. 1 ff. Für die Geschichte des Rechtsinstituts kommen in Betracht: Die Sammlung von Präcedenzfällen, wie sie im Oberhause im Peerage-Cases entschieden wurden, insbes. die von Collins, Proceedings on Claims concerning Baronies by writ and other Honours, London 1734 und Cruise, on Dignities im III. Bde. seines Werks A Digest of the Laws of England respecting Real Property, London 1835. Sodann die berühmten Five Reports of Lords Committee on the Dignity of a Peer 1816—24, von denen der „First Report" besonders grundlegend ist. — Von andern Blaubüchern kommen hier in Betracht: Copy of the Letters Patent, creating the R^t Hon. Sr J. Parke a Baron of the U. K. for Life; Evidence before the Cte of Privileges — to examine and consider the Copy of Letters Patent 1856. Lords Committee Report on the Repr. Peerage of Scotland and Ireland Lords Papers 1877 (Nr. 140). Report on Vacating of Seats C. P. 1895, Nr. 272.

erhoben. (Rot. Parl. II. 273). Das Grafentum von Cambridge ist heute eine Herzogswürde. Seit Richard II. (9. Regierungsjahr) existiert auch die Würde des Herzogs von York (Rot. Parl. III. p. 205). Die genannten Herzogswürden sind auch heute noch vorhanden und auf Mitglieder der königlichen Familie beschränkt. Die königlichen Prinzen, die heute im Oberhause sitzen, sind es nicht etwa durch ihre Eigenschaft als königliche Prinzen, sondern durch ihre Herzogswürde, resp. durch eine andere Dignität der Peerage, sofern sich eine solche Kreation durch Charter oder Patentakte nachweisen lässt. Ausserdem gibt es heute noch andere Herzoge als die königlichen Prinzen. Die Herzoge führen den Titel „His Grace“ und „Most Noble“.

2. Die Marquis oder Markgrafen (Marchiones). Die erste Kreation eines solchen Marquis stammt aus der Zeit Richard II., aus dem Jahre 1386. Es war der Marquis of Dublin, Robert de Vere (wohlgemerkt eine englische, nicht etwa irische Peerage!) Titel: „The Most Honourable“ und „My Lord“.

3. Die Earls, Grafen. Die erbliche Würde eines Grafen stammt aus der Zeit Stephans, der den bekannten Geoffrey de Mandeville zum erblichen Grafen machte. Als blosse Ehrenwürde, losgelöst vom alten Grafschaftsamt, kommt die Earlswürde unter Eduard III. auf (Earl of Pembroke). Titel: „The Right Honourable“ und „My Lord“.

4. Die Viscounts oder Vicecomtes, Vicegrafen. Ihre Würde stammt aus der Zeit Heinrichs VI. (1441). Der erste Viscount war John Beaumont. Titel wie unter 3.

5. Die Barone (Barons), die Inhaber von Baronien. Eine solche Baronie war ein Aggregat von Rittergütern, von welchen zusammen 100 marcae als lehensrechtliche Abgabe, Relevium gezahlt wurden [2]) und in deren Mitte ein Ritterschloss vorhanden war. Auf der Baronie ruhte die Reallast zur Lehenskurie des Königs zu erscheinen. Seit Richard II., der den ersten Baron durch Patent kreiert hatte, wurde, was man früher als Last betrachtet hatte, als ehrenvolles Vorrecht, als dignity aufgefasst. Titel: wie unter 3.

Hat die Krone, juristisch genommen, kraft Prärogative die Befugnis, neue Stufen der Peerage einzuführen? Dies ist sehr fraglich und wird von einer solchen Autorität, wie dem berühmten First Lords Report on the Dignity of a Peer (vol. I. p. 370) eher verneint als bejaht, weil die Präcedenz, d. i. die Rangordnung der einzelnen Stufen durch das Gesetz Heinrich VIII. von 1539 (31 Heinrichs VIII. c. 10) festgestellt sei. Doch steht dieser Ansicht wieder entgegen, dass gerade das eben genannte Statut dem König die Befugnis gibt, „Ehren, Ansehen und Platzanweisung“ seinen Beratern (gemeint sind hier insbesondere die Lords) zu gewähren, wie es ihm beliebe. Deshalb hält man (Renton vol. 10 p. 2) neuerdings die Ansicht aufrecht, dass der König wohl die Befugnis habe, neue Rangstufen der Peerage zu kreieren. Das grosse „Aber“ ist dabei, dass das House of Lords zweifellos das Recht hat, einen solchen Erstling eines neuen Ranges Sitz und Stimme im Oberhause zu verweigern, wie es dies ja in der Wensleydale Peerage 1856 auch wirklich getan hat. Auch wird dem Monarchen nur gestattet sein, einzelnen Peers wie anderen Staatsbürgern Vorrang vor den übrigen zu gewähren. Doch kann sich dieser Vorrang nicht auf den Vorrang in dem Parlament und im Privy council erstrekken. Dies stellt die Standing order LXXXIX des Oberhauses fest. Klar ausgesprochen finden wir die Rechtsregel von Greville (in seinen Journals I. p. 402) anlässlich der Frage, ob die Königin Victoria ihrem Gatten, dem Prinzen Albert, den Vorrang vor den königlichen Prinzen verleihen durfte: „The result, then, appears to be that, in the olden

2) Ein Rittergut hatte als Abgabe Relevium 100 s. zu zahlen.

§ 59. time, the king had unlimited power in matters of honour and precedence, and could confer whatever dignity or pre-eminence he thought fit, upon any of his subjects. That this power has been expressly restrained, quoad the Parliament Chamber and the Council, but exists unfettered in all other respects" (A. M. aber Coke 4 Inst. 362).

In welchem Verhältnisse steht die Peerage zur Lordschaft? Die Lordschaft ist das Recht des Sitzes und der Stimmabgabe im Oberhause. Nicht alle Peers sind Lords: so z. B. die irischen und schottischen Peers, die nicht ins Oberhaus gewählt werden, die weiblichen Peers (Peeresses). Ebenso sind nicht alle Lords auch Peers: z. B. die Richter, die im Oberhause sitzen (die sog. Lords of Appeal in Ordinary) und Bischöfe oder geistliche Lords (St. O. des Oberhauses LXXXIV). Aber von diesen zwei Ausnahmen abgesehen, wird man prinzipiell sagen können, dass die Grundvoraussetzung für die Lordschaft, d. h. Sitz und Stimme im Oberhause die Peerage ist. Daher die Grundsätze, die Erwerbung und Verlust der Peerage begründen, auch mutatis mutandis auf die Lordschaft Anwendung finden. Die besonderen Grundsätze, die noch ausserdem für jene Lords, die nicht Peers sind, massgebend sind, werden ergänzend hinzugefügt werden müssen.

Der Inhalt der Peerage besteht in einer Reihe von Privilegien, zu denen dann noch diejenigen hinzukommen, welche der Lordschaft besonders eigentümlich sind. Die Privilegien der Peerage sind:

1. Das Recht auf Vorrang (Precedence) [1]) bei allen feierlichen Staatsaktionen. Nach der heute beobachteten Ordnung [2]), die durch Recht und Gewohnheit

1) S. darüber Renton vol. X. p. 299.

2) Die Whitaker's Peerage entnommene Präcedenztafel ist folgende:

Table of General Precedence, d. h. Vorrangsordnung in London bei feierlichen Staatsakten:
(Schottland und Irland haben besondere Präcedenztafeln.)

The Sovereign.
The Prince of Wales.
Sovereign's younger sons.
Sovereign's grandsons.
Sovereign's brothers.
Sovereign's uncles.
Sovereign's nephews.
Ambassadors.
Archbishop of Canterbury.
Lord High Chancellor.
Archbishop of York.
Lord Chancellor of Ireland.
Lord President of the Council.
Lord Privy Seal.
Four following State Officers if Dukes:
1. Lord Great Chamberlain, when on duty; 2. Earl Marshal; 3. Lord Steward; 4. Lord Chamberlain of Household.
Dukes of England in order of dates of their patents.
Dukes of Scotland.
Dukes of Great Britain.
Dukes of Ireland made before Union.
Dukes of United Kingdom or of Ireland after Union.
Eldest sons of Dukes of the Blood Royal.
Four State Officers as above if Marquesses.
Marquesses of England &c., in same order as Dukes.
Dukes' eldest sons.
Four State of Officers as above, if Earls.
Earls, in same order as Dukes.
Younger sons of Dukes of the Blood Royal.
Marquesses' eldest sons.
Dukes' younger sons.
Four State officers as above, if Viscounts.
Viscounts, in same order as Dukes.
Earls' eldest sons.
Marquesses' younger sons.
Bishops of London, Durham, and Winchester (in that order).
Other English Bishops, in order of consecration.
Moderator of the Church of Scotland.
Four above Officers of State, if Barons.
Secretaries of State and Irish Secretary, if Barons.
Barons, in same order as Dukes.
Speaker of the House of Commons.
Treasurer of the Household.
Comptroller of the Household.
Master of the Horse.
Vice-Chamberlain of the Household.
Secretaries of State &c., below rank of Barons
Viscounts' eldest sons.
Earls' younger sons.

§ 58.

erzeugt worden ist (Greville a. a. O.), folgen die Peers unmittelbar nach den hohen Staatsbeamten des königlichen Haushalts (Hofstaats), und zwar voran die Herzoge von England, dann die von Schottland, dann die von Grossbritannien und die von Irland, die vor der Union kreiert worden. Dann die des vereinten Königreichs und dann die irischen Herzoge (kreiert nach der Union). Auf die Herzoge folgen die ältesten Söhne der Herzoge königlicher Abkunft. Hierauf die Marquis in derselben Reihenfolge, wie sie vorhin für die Herzoge genannt worden ist. Hierauf die ältesten Söhne der Herzoge. Dann die Grafen in der bereits bekannten Reihenfolge. Nach diesen die jüngeren Söhne der Herzoge königlicher Abstammung. Sodann die Viscounts, mit Einhaltung der nach den drei Königreichen verschiedenen Stufenfolge. Auf sie folgen dann die ältesten Grafensöhne; auf diese die jüngeren Söhne der Marquis und schliesslich die geistlichen Lords, mit Ausnahme der Erzbischöfe von Canterbury und York, die allen übrigen Peers vorgehen. Der Erzbischof von Canterbury rangiert unmittelbar nach der königlichen Familie (Söhne, Enkel, Bruder, Onkel und Neffe), und geht dem Lordkanzler vor. Auf diesen letzteren folgt gleich der Erzbischof von York, der allen anderen Hof- und Staatsbeamten und den Peers vorgeht.

2) Das Recht jedes Peer, nur von seinesgleichen strafrechtlich abgeurteilt zu werden, wie dies auch neuerdings 1901 im Falle des Earl of Russell durchgeführt wurde. Die Verhandlung findet vor dem Oberhause statt. Die geistlichen Lords sind nicht Peers in diesem Sinne (St. O. LXXIV).

3) Das Recht jedes Peer, als erblicher Berater der Krone zu fungieren, ganz losgelöst vom Parlament, gleichviel, ob er auch dort Sitz und Stimme hat. Dieses Vorrecht äussert sich darin, dass der König befugt ist, ohne Anberaumung eines Parlaments einen grossen Rat der Peers zusammenzuberufen, wie dies das letztemal 1688 Jakob II. kurz vor seiner Entthronung und Flucht nach dem Kontinent getan hat [1]). Aber auch jeder Peer für sich genommen kann, ohne vom König dazu aufgefordert zu sein, seinen Rat anbieten (freedom of access). Dies ist zuletzt 1829 erfolgt, da der Herzog von Newcastle dem Könige Georg IV. seinen Rat anbot,

Barons' eldest sons.
Knights of the Garter if Commoners.
Privy Councillors of any lower rank than above.
Chancellor of the Exchequer.
Chancellor of the Duchy of Lancaster.
Lord Chief Justice of England.
Master of the Rolls.
Lords Justices of Appeal and President of Probate Court.
Judges of the High Court of Justice.
Viscounts' younger sons.
Barons' younger sons.
Sons of Live Peers.
Baronets of either Kingdom (concurrently).
Knights Grand Cross of the Bath.
Knights Grand Commanders of the Star of India.
Knights Grand Cross of St. Michael and St. George.
Knights Grand Commanders of the Indian Empire.
Knights Grand Cross of Royal Victorian Order.
Knights Commanders of the above five Orders, in same sequence.
Knights Bachelors.
Commanders of the Royal Victorian Order.
Judges of County Courts in England & Ireland.
Serjeants-at-Law.
Masters in Lunacy.
Companions of first four of the above five Orders, in same sequence.
Members (Cl. 4) of the Royal Victorian Order.
Companions of the Distinguished Service Order.
Eldest sons of younger sons of Peers.
Baronets' eldest sons.
Eldest sons of Knights, in order of their fathers.
Members (Cl. 5) of the Royal Victorian Order.
Younger sons of younger sons of Peers.
Baronets' younger sons.
Knights' younger sons, in order of their fathers.
Naval, Military, and other Esquires by Office.
Gentlemen entitled to bear Coat Armour.

1) S. darüber Anson in der Law Quarterly Review vol. XI. p. 89 gegen Pike a. a. O. p. 252, welcher dies Privileg seit der Aufhebung des Lehenslands durch Karl II. für obsolet hält.

§ 58. die damalige Agitation zu Gunsten der Katholikenemanzipation zu beschwichtigen. Freilich behauptete der torystisch gesinnte Kanzler Lord Eldon, dass der Peer dies nur kraft königlicher Gnade, nicht auf Grund eines Privilegs vermöchte[1]), was aber sehr angezweifelt ist.

4) steht jedem Peer die Exemtion von jedem Jurydienste zu (Stat. 5 Georg IV. c. 50 s. 2, 33 u. 34 Vict. c. 77, s. 9).

5) Das frühere Privileg, in Zivilstreitsachen von jeder Verhaftung frei zu sein, insbesondere die Freiheit vom Schuldarrest, hat gegenwärtig sehr an Bedeutung verloren, seitdem dieser auch für die übrigen Staatsbürger im Jahre 1838 (1 u. 2 Vict. c. 110 s. 1) und durch folgende Gesetze auf ein Minimum reduziert ist. Bedeutung hat dieses Privileg heute noch insofern, als keine Haft als Ordnungsstrafe (Attachment) in Zivilstreitsachen über Peers verhängt werden kann, wenngleich solches bezüglich der anderen Staatsbürger gesetzlich zulässig ist.

6) Jeder Peer, der ein Urteil spricht, ist von der Eidleistungspflicht entbunden, den fast jeder Richter abgeben muss. Er spricht das Urteil auf blosse Erklärung, dass er sich durch seine Ehre hierzu verbunden erachte.

Die Privilegien eines Lords sind:

1) Sitz und Stimme im Oberhause. Bis zum Jahre 1868 konnte sich auch jeder Peer durch einen Stellvertreter (Proxy) vertreten lassen. Eine Standing Order des Oberhauses vom 31. März 1868 hat dem ein Ende gemacht. Bei Kumulation von Peerwürden in einer Person steht derselben nur eine Stimme zu[2]).

2) Das Recht jedes einzelnen Lords, der mit einer vom Oberhause gefassten Resolution nicht einverstanden ist, seinen Protest protokollieren zu lassen, samt dem Grunde dieses Protestes. Die Privilegien, die sonst noch dem gesamten Oberhause zu stehen, werden in dem Abschnitt über die Parlamentsprivilegien zu behandeln sein.

3) Das Privileg der geistlichen Lords, sich bei jeder Urteilssprechung, namentlich in Kriminalfällen, der Stimmabgabe zu enthalten[3]).

II. Die juristische Natur der die Peerage bildenden Rangstufen (dignities). Wie Richter Barnes im Cowley Case (s. Times v. 8./2. 01) sagt, ist die dignity das Eigentum an einer unbeweglichen Sache. Wir werden darin ein dem späteren Mittelalter so sehr geläufiges Eigentum an einer res incorporalis zu erblicken haben. Also die dignity ein jus „incorporale“! Selbst heute noch. Wie hat sie sich dazu entwickelt? Darüber gibt nun Owen Pike in seiner schönen dogmengeschichtlichen Entwicklung, der wir hier folgen wollen[4]), Bescheid. Um es kurz zusammengefasst schon vorauszuschicken:

Die heutige Würde der Peers (insbesondere die sog. Barony) war im Anfang des Mittelalters lehensrechtliche Pflicht, zur Lehenskurie des Königs zu erscheinen. Sie war eine an Lehensbesitz geknüpfte Pflicht; später durch Wandel der sozialen Verhältnisse unter Richard II. ein an Grundbesitz geknüpftes Recht und seit

1) S. Colchester's Diary III. p. 604 ff.

2) Ueber einen analogen Grundsatz im alten deutschen Landesstaatsrecht s. v. Below, Territorium und Land p. 210.

3) Ueber die andern alten, nunmehr aufgehobenen Privilegien der Peers siehe Pike a. a. O. p. 254 ff.

4) Die von Anson, Law Quarterly Review XI. p. 87 vorgebrachten Einwendungen scheinen mir nicht stichhaltig, zumal Anson ganz unberücksichtigt lässt, dass auf dem Kontinent eine analoge Rechtsentwicklung stattgefunden, wie sie Pike a. a. O. schildert.

dem Beginn der Neuzeit ein Recht ohne jeden Lehens- und Grundbesitz, ein Recht, § 58. das durch blosse Einberufung zum Parlament und durch wirkliches Sitzen in demselben erworben und auf die Kinder vererbt wurde.

Als Wilhelm der Eroberer mit seinen siegreichen Normannen nach England kam, fand er einen Berufsadel, insbesondere in Gestalt der Earls (Grafen) und einen Geburtsadel in den sog. Thanes vor. Aber beide, insbesondere die Thanes, waren noch weit davon entfernt, Barone im Sinne der späteren Zeit zu sein, obwohl sie mitunter so genannt wurden (Pike a. a. O. p. 86). Die Umwandlung zu Baronen bewirkte erst Wilhelm der Eroberer mit Unterstützung des lehensrechtlichen Gedankens, der neu aufkam.

Vor allem der alte Berufsadel der Grafen wird mit dem neuen Lehensadel gewissermassen in eins verschmolzen. Das Amt der Grafen wird seit König Stephan und in der Folgezeit erblich. So wird Geoffrey de Mandeville erblicher Graf. Der Sohn eines verstorbenen Grafen wird jedoch seit Heinrich III. nicht gleich Erbe seines Vaters im Grafenamt, er bedarf dazu noch der lehensrechtlichen Investitur. insbesondere durch die Umgürtung des Schwertes. Damit wird der Graf ebenfalls zum Baron, d. h. zum Lehensvasallen, der kraft seines Lehensbesitzes zur Lehensleistung verpflichtet ist, wozu insbesondere die Verpflichtung gehörte, einem Rufe des Lehensherrn an die Lehenskurie zu folgen. Seit Eduard I. wird der Gedanke allgemeiner, dass der Graf kraft Lehens*pflicht* zum Parlament zu erscheinen habe. Während bei mancher Grafschaft ein umfassender Grundbesitz von Anfang an vorhanden war, so dass es mit dem Aufkommen des Lehensbandes keine Schwierigkeit hatte, den Grundbesitz zum Lehensbesitz umzuwandeln, wurden in späterer Zeit, insbesondere seit Eduard III., neue Grafschaften kreiert, denen zur Ausstattung noch besonders Grund und Boden überwiesen werden musste. So wurde 1337 Wilhelm de Bohn Earl of Northampton ausgestattet; er bezog gemäss der Verleihungsurkunde nicht bloss 20 Pfund jährlicher Rente aus seiner Grafschaft, sondern empfing noch dazu eine ansehnliche Ausstattung in Form von Burgen, Gutshöfen als königliche Schenkung. Bald bildete sich sogar die Doktrin heraus, dass ein Graf ohne solchen Grundbesitz undenkbar sei. Dies verleitete die Krone zu grossen Verschwendungen, denn um Grafen zu schaffen, musste auch die entsprechende Vergabung von Grund und Boden vorgenommen werden. Dass man damit doch nur staatliche Amtsorganisation treibe, dieser Gedanke war einer Zeit vollständig entschwunden, wo das Grafenamt infolge der Zentralisationspolitik der ersten Plantagenets unhaltbar geworden. Doch war das Parlament, insbesondere seit Heinrich IV. darauf bedacht, die Liberalität des Königs in dieser Hinsicht einzuschränken. 1399 wurde durch Gesetz angeordnet, dass keine Vergabung von Grund und Boden ohne Genehmigung der Grossen des Reiches und Staatsrates vor sich gehen dürfe und dass jeder Bittsteller, der eine sogenannte Zuwendung oder die Verleihung eines Amts, mit welchem Grund und Boden verknüpft sei, anstrebe, nicht bloss den Wert des angestrebten Guts, sondern auch den Wert derjenigen angeben müsste, die er bereits vom Könige verliehen erhalten. 1402 wurde bestimmt, dass Vergabungen nur an um den Staat wohlverdiente Personen zu erfolgen haben. 1429 wurde durch Gesetz anbefohlen, dass an den König angefallene Lehen erst einen Monat, nachdem die lehensrechtliche Inquisition über den Umfang des Heimfalls Aufschluss gewährt hätte, wieder verliehen werden dürften.

Durch diese einschränkenden Gesetze kamen die Könige namentlich mit ihrem Kreationsrecht der Grafen sehr ins Gedränge. Freilich solange die zahlreichen Kriege namentlich mit Frankreich unter Heinrich IV. und Heinrich V. Landerwerbungen brachten, konnten englische Grafschaften mit französischen Ländereien ausgestattet

§ 58. werden. So erhielt Johan de Gray eine Grafschaft in der Normandie, Wilhelm Bourchier die Grafschaft Eu. Aber immer schwieriger wurde die Lage. Da kam man auf den Gedanken, statt der wirklichen Vergabung von Grund nnd Boden, zur Ausstattung der Grafschaftswürden, Renten, insbesondere bestimmte Anteile an den Gefällen (gewöhnlich $^1/_3$) der Grafschaft den Grafen als Rente zu gewähren. Statt dessen kamen häufig auch fixe Summen, die auf die Grafschaftseinnahmen gewiesen waren, vor. Die Rente, insbesondere der dritte Teil der Grafschaftsgefälle hatten für den König und für den Beliehenen den Vorteil, dass sie nicht fix waren und dass ihr wahrer Wert gemäss jenem Gesetz von 1399 nicht angegeben werden konnte. Man half sich daher damit, dass man in der Kreationsurknnde des Grafen bei der Verleihung eines sogenannten „dritten Teils“ eine Klausel mittelst „Notwithstanding“ einfügte, d. h. „ungeachtet“ jener Gesetzesbestimmnng die Verleihung vornahm. Die „Notwithstanding-Klausel“, ein damals überaus beliebter Vorgang, um den König im Einzelfalle von einer Gesetzesbestimmung zu entbinden, wurde nun ständig in die Verleihungsurknnde und Kreationsurkunde eines Grafen aufgenommen. Seit Heinrich VI. geschah sie überhaupt nur zum Schein, denn wirkliche Vergabung von Grund und Boden kam nicht mehr vor. Die Nominalrente und die „Notwithstanding-Klausel“ blieben als Konzession an die alte Lehre, dass jeder Graf ein Ausstattungsvermögen von liegendem Gut haben müsste. In Wirklichkeit ward aber die blosse Grafenwürde, ohne wirkliche Gabe von Grund und Boden verliehen. Die Würde als solche wurde rein für sich genommen als Dignity gewährt. Am deutlichsten zeigt dies der Rechtsfall des Georg Neville, Herzogs von Bedford unter Eduard IV. Er war mit der Tochter des Königs verlobt, wurde zum Herzog von Bedford kreiert und sollte 40 Pfund jährlicher Revenuen als Bausch- und Bogensumme für die Grafschaftsgefälle aus den Grafschaften Bedford und Buckingham beziehen. Diese Minimalrente war in der Verleihungsurkunde aufgeführt, desgleichen die „Notwithstandingklausel“. Doch erwies sich dies bald als Fiktion. Kraft dieser Charter führte Georg Neville auch den Titel eines Herzogs von Bedford, verlor ihn aber nach mehreren Jahren aus dem Grunde, dass er nicht genügendes Auskommen hätte, um standesgemäss zu leben. Ihm wurde die Würde unter der Fiktion verliehen, weil man erwartete, dass es zur Heirat mit der Königstochter kommen, und er dann reichlich mit Gutsbesitz ausgestattet sein würde. Diese Hoffnung erwies sich als hinfällig. Denn sein Vater kämpfte und fiel auf lancastrischer Seite gegen Eduard IV., wurde infolgedessen nach seinem Tode, weil Landesverräter, mit Güterkonfiskation und „corruption of blood“, d. h. Erbunwürdigkeit seiner Nachkommenschaft bestraft. Daher war auch Georg Neville, der hoffnungsvolle Herzog von Bedford ohne Grundeigentum, die Verlobung mit der Königstochter wurde gelöst, und es erging eine Acte (Rot. Parl. vol. VI, p. 173), welche besagten Georg Neville der Herzogswürde für verlustig erklärte. Scharf wird hier diese Würde und ihr Wert an und für sich betont und scharf von einem Grundbesitz unterschieden, der etwa zur Erhaltung des Inhabers der Herzogswürde dienen könnte. „For so much as it is openly known that the same George hath not, nor by inheritance may have any livelihood to support the said name, estate and dignity .... enacted, that from henceforth the same erection and making of duke ... be from henceforth void and of no effect.“ —

In noch schärferer Weise als bei der Grafenwürde zeigt sich der Charakter der Baronie in der Umwandlung von lehensrechtlichen Pflichten zu Rechten auf Grund von Lehensbesitz und schliesslich zu Realrechten ohne lehensrechtlichen Grundbesitz (dignity).

Die Baronage nach der Eroberung durch die Normannen setzte sich beinahe ausschliesslich aus grossen Lehensbesitzern, die von der Krone Lehen erhalten hatten,

zusammen. Jeder Baron war ein solcher tenant in chief, der einen grossen Lehens- § 58. besitz (wie viel ist nicht fixiert) mit einem Schloss, dem caput baroniae, von dem König zu Lehen hatte und dafür gewisse lehensrechtliche Verpflichtungen erfüllen musste, also Lehenstreue und Heeresfolge, sowie insbesondere Gerichtsfolge zum Lehenshof des Königs im Parlament.

Wann der König dasselbe wirklich einberufen wollte, um mit ihm zu beratschlagen, das blieb seine, des Königs, Sache. Der Baron hatte einem an ihn ergangenen Ruf zu folgen, eine Pflicht, die auf dem Lehensbesitze lastete. Bis zu Eduard III. war es eine höchst unwillkommene Pflicht, die als Druck empfunden wurde. Da beginnt denn auch hier der Umschwung in den sozialen Wertungen: was bisher als Pflicht aufgefasst wurde, erscheint jetzt ein begehrtes Recht. Dieser Uebergang leitet sich mit der Tatsache ein, dass seit Eduard III. die Berufungen zum Parlament mittelst writ of summons offenbar nicht mehr ganz willkürlich erfolgen. In der Zahl der Berufenen zeigt sich seit dieser Zeit eine gewisse Stabilität. Am deutlichsten zeigt sich aber diese Umwandlung in der Tatsache, dass Richard II. mit königlichem Patent den ersten Baron kreiert in Anerkennung seiner besonderen Verdienste um König und Staat (Pike a. a. O. p. 109). John de Beauchamp wird kreiert als „one of the Peers and Barons of the Realm willing that he and his heirs male of his body should have the status of Barons and should be called Lords de Beauchamp and Barons of Kidderminster“.

Sehr wesentliche Verstärkung bekam noch dieses „Recht“, als die Vorrangsfrage, die Precedence, aufgerollt wurde. Zur Zeit des Modus tenendi Parliament, der in der zweiten Regierungshälfte Richard II. entstanden ist[1]), ist von der Präcedenzfrage noch keine Rede. Wohl aber in den folgenden Auflagen desselben, namentlich aus Heinrichs VI. Zeit. Da gehen die Grafen den Baronen und den von Heinrich VI. kreierten Viscounts vor. Man kämpft immer mehr um die „Precedence“ in jenen Tagen. Das zeigt, dass man die Berufung zum Parlament als Peer nicht mehr als lästige Pflicht, sondern als ehrenvolles Vorrecht ansieht, und je mehr dies erfolgt, desto mehr emanzipiert sich die Peereigenschaft der Barone von dem lehensrechtlichen Grundbesitz. Jetzt wird zu Anfang der Neuzeit die Auffassung möglich, dass die Würde allein das erstrebenswerte Ziel sei, das man nicht bloss durch königliches Patent, sondern auch durch königliches Berufungsschreiben (writ of summons) zum Parlament erlangen könne. Aber noch immer bewirkte es der dingliche Charakter dieses nunmehr vom Lehensbesitz losgelösten Rechts, dass zum titulus acquirendi (dem writ of summons) der modus acquirendi, das wirkliche Sitzen im Parlament noch verlangt wurde und selbst heute noch verlangt wird. Coke spricht zu Anfang der Neuzeit in seinen Commentaries zu Littleton (p. 166) die herrschende, heute noch geltende Meinung aus: „If a man be called by writ to the Parliament he hath a fee simple in the barony without any words of inheritance. . . . This writ hath no operation or effect till he sit in parliament“.

So ward aus der ursprünglichen Lehenspflicht ein auf Lehensbesitz begründetes Recht und später ein Recht an der dignity, wie das heute der Fall ist. Diese Loslösung des Rechts vom Lehensbesitz veranlasste insbesondere die Jurisprudenz und Spruchpraxis seit Heinrich VIII. Vor allem fiel die lehensrechtliche Auffassung, dass der Ehemann einer Peeress und Tochtermann eines verstorbenen Peers kraft des Lehensbesitzes seiner Frau als Peer zum Oberhause

---

1) S. darüber meinen historisch-krit. Nachweis in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft 1901, S. 127 ff.

§ 58. einberufen werden konnte (Peerages by curtesy). Der Wimbish case unter Heinrich VIII. schränkt jene alte Lehre auf die Fälle ein, dass der Ehe wirkliche Leibeserben entsprungen seien. Im Willoughby case (1580) unter Elisabeth fällt diese Möglichkeit vollkommen weg.

Sodann wurde der Grundsatz, der das sonstige Grundeigentumsrecht Englands beherrscht, nämlich „possessio fratris heredem facit sororem", in seiner Anwendung auf die Peerage beseitigt. Er bedeutet, dass wenn ein Grundbesitzer als Erbe eine leibliche Schwester und einen Halbbruder hat, im Grundbesitz die Schwester nachfolgt. Dies galt vor der neuen Doktrin auch für die Peeragewürde. Seit Lord Coke geht aber in der Peeragewürde der Halbbruder der leiblichen Schwester vor.

Desgleichen kommt als Zeichen der neuen Doktrin die Lehre von der ‚Abeyance' einer Peerwürde auf. Diese besagte früher, ehe die neue Doktrin aufgekommen, dass, wenn ein Peer mehrere Töchter hinterlasse, die Peerwürde an den König zurückfalle. Das war eine Konzession an die alte Auffassung, dass die Peerage notwendig am Lehensbesitz hafte. Töchter konnten keinen Lehensbesitz mannhaft verteidigen und demnach auch nicht die daran geknüpfte Peerage. Im Windsor case (1660) entscheidet Karl II. zuerst (s. auch Round, Studies a. a. O. p. 360), dass er kraft königlicher Prärogative eine Baronie aus der „Abeyance" (d. h. „aus der Abwesenheit") herausrufen könne, indem er erklärt, dass ein männlicher Erbe der einen oder anderen Peerstochter die Baronie und die alte Peerwürde haben solle. Anerkannt wurde diese Lehre von dem Ausrufen der in „Abeyance" geratenen Peerwürde (doctrine of abeyance) 1695 vom Oberhause.

Den härtesten Schlag erfuhr die alte Doktrin dadurch, dass 1669 erklärt wurde, dass eine blosse „Barony by tenure" ungültig sei: d. h. wenn ein Peer einem andern als dem zum Parlament berufenen Peer seinen Grundbesitz verkaufe, der Käufer durch dieses Eigentum noch nicht berechtigt sei, als Lord im Oberhause aufzutreten. Im Fitz-Walter case 1669 erklären die Richter eine solche Barony by tenure „be not fit to be revived".

Trotz dieser Loslösung vom Grundbesitze wurde die dignity nicht etwa persönliches Recht, sondern ist ein „jus incorporale", ein dingliches Recht an der Würde heute wie zur Zeit des Lord Edw. Coke.

III. Der Erwerb der Peerwürde. Dieselbe erfolgt entweder auf Grund der königlichen Prärogative oder vollzieht sich nach Common law. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass auch der Erwerb kraft königlicher Prärogative unter der Kontrolle und der allgemeinen Regel des Common law steht. Das wird jedoch besonders näher noch zu beleuchten sein.

1) Der Erwerb kraft königlicher Prärogative stellt sich dar als Erwerb:

a) kraft eines writ of summons, d. i. ein Einberufungsschreiben zum Oberhaus; dies doch nur dann, wenn der Einberufene auch wirklich im Oberhause Platz genommen hat. Er und seine Erben in absteigender Reihenfolge und Linie (lineal heir) erlangen hierdurch die Peerwürde.

b) kraft Letters patent, d. i. durch die königliche Verleihungsurkunde. Wie nun in diesem Fall der Peer in der Würde seinem Vater folgt, hängt von dem Wortlaut der Verleihungsurkunde ab. Dieselbe lautet gewöhnlich: verliehen dem X. Y. und „to the heirs male of his body", d. i. „dem Erstbeliehenen und seinen männlichen Leibeserben". In diesem Falle folgt dem Peer der Erstgeborene seiner Söhne. In andern Fällen heisst es „to the heirs male by Z. A.", d. i. dem „Erstbeliehenen und seinen mit Z. A. gezeugten Söhnen". In diesem Falle folgt der Erstgeborene aus

einer bestimmten Ehe. Zuweilen heisst es „to the heirs male of his body, in default § 58. of heirs male to the eldest heir female", d. h. „dem Erstbeliehenen und seinen Söhnen, und in Ermangelung solcher dem ältesten Sohne des ältesten weiblichen Erben. Schliesslich kommt auch Verleihung in „remainder" vor, d. h. wenn die Linie des Erstbeliehenen ausstirbt, kommen dann bestimmte andere Personen und ihre Erben als Anwärter („remaindermen") in Frage. Kurz, alle Feinheiten des englischen Common law (Grundeigentumsrechts) der „entails" und des „settlement" kehren im Rechte der Peerwürde (dignity) wieder. Denn auch die Dignity ist, wie wir gehört haben, real property.

c) Durch „calling out of a barony in abeyance". Wenn ein Peer stirbt und mehrere Töchter hinterlässt, so ruht die Lordschaft, d. h. der Sitz und die Stimme im Unterhause, und auch sonst kann keine der Töchter die Peerwürde für sich in Anspruch nehmen. Dieselbe ist — wie es technisch heisst — „in Abeyance". Dies kann oft mehrere hundert Jahre dauern, bis schliesslich bloss ein männlicher Erbe aus den Stammbäumen jener Töchter zurückbleibt, der alle Ansprüche in seiner Person konzentriert. Dann wird die „Abeyance" beendigt (determiniert).

Die Determination kann aber auch vor diesem Zeitpunkt kraft königlicher Prärogative erfolgen. In diesem Falle erlässt die Krone ein Patent, in welchem sie erklärt, sie halte es für angezeigt, die „Abeyance" der Peerwürde zu beendigen und erklärt eine von den Töchtern oder einen von mehreren männlichen Erben einer Tochter für den Peer, der ganz in die Rechte und Pflichten der alten Peerwürde eintritt. Dies nennt man das sog. „calling out of a barony in abeyance". Ob diese königliche Prärogative auch bezüglich der Grafenwürde besteht, ist von gewichtiger Seite bestritten (Round a. a. O. p. 465), aber faktisch von der Krone zuletzt 1895 ausgeübt worden [1]).

Die königliche Prärogative ist, wie wir sehen, durch althergebrachte Normen in ihrer Ausübung beschränkt. Sie ist vor allem durch die Normen des Common law selbst eingeengt. Sie darf nicht aus eigenem Belieben in der Verleihungsurkunde eine Erbfolgeordnung feststellen, welche dem Common law zuwiderläuft. So darf sie z. B. nicht mit den Worten verleihen: „to X. Y. and his heirs male". Denn eine solche Verleihungsform kennt das Common law nicht. Es kennt nur die Verleihungsform des „Entail": dann hätte es „to X. Y. and his heirs male of his body" heissen müssen; oder in fee simple; dann wäre die Beschränkung auf das männliche Geschlecht dem Common law zuwider. Zuletzt hat Lord Chelmsford (im Wiltes Peerage Case 4 L. R. House of Lords 126) ausdrücklich der Krone die Befugnis abgesprochen, in die Verleihungsurkunde andere Erbfolgeordnungen aufzunehmen, als der Common law zulässt. Demgegenüber versucht nun Anson das Gegenteil zu begründen, indem er zeigt, dass durch die Peerskreierung kraft writ of summons wirklich eine vom Common law abweichende Erbfolgeordnung geschaffen würde. Und in der Tat! In den Fällen, wo der Peer durch writ of summons zum Ober-

1) S. London Gazette, 5. März 1895: „The Queen has been pleased by Letters Patent . . . bearing the date the 25th day of February 1895 to declare that Sibell Lilian Mackenzie, the elder of the two daughters of Francis, late Earl of Cromartie . . . is and shall be Countees of Cromartie etc. etc. . . . And to give, grant, and confirm the said Earldom of Cromartie etc. etc. . . . to the said Sibell Lilian Mackenzie; to have and to hold the said Earldom, Viscountcy and Baronies together with all the rights, privileges, preeminences, immunities, and advantages, and the place and precedence due and belonging thereto, to her, and to the heirs of her body . . . in as full and ample a manner as the said Francis Earl of Cromartie or his mother, Anne Duchess of Suderland deceased . . . held and enjoyed the same". Nicht bloss auf diesem Wege der Letters Patents, auch durch einfaches writ of summons kann eine „Abeyance" determiniert werden.

§ 58. hause einberufen wird und in demselben Platz genommen hat, so kann sich seine Würde auf alle seine in direkter Linie von ihm abstammenden Erben („lineal heirs“) vererben. Dieser Uebergang auf die „lineal heirs“ ist eine Abweichung vom Common law, meint Anson mit Recht. Es ist nicht ein „Entail“, denn dazu fehlen die ausdrücklichen Worte der Beschränkung (limitation) auf eine Kategorie von Erben, es ist auch nicht ein „fee simple“, denn bei diesem letztern erben alle in Frage kommenden Erben, auch die Collateralen („heirs general“), während sie bei der Peerwürde, die durch writ of summons geschaffen worden, ausgeschlossen sind. Liegt nun, wie bei den writs of summons, die Möglichkeit vor, kraft Prärogative Ausnahmen von der Common law-Erbfolgeordnung zu schaffen, warum soll dann nicht, meint Anson, bei der Creation kraft Patent die Möglichkeit gegeben sein? Anson's Argumentation beruht aber auf einem Trugschluss. Das writ of summons schafft zwar die Ausnahme von der Common law-Erbfolge. Aber es schafft diese Ausnahme immer und muss sie schaffen. Diese Ausnahme ist eben selbst zwingendes Common law geworden. Der König kann nicht kraft writ of summons die Peereigenschaft an eine andere Erbfolgeordnung anknüpfen. Gerade hier wendet sich der Spiess gegen die Anson'sche Argumentation, gegen Anson selbst. Da der König die Erbfolgeordnung selbst im Falle des writ of summons nicht anders gestalten kann als sie eben ist, so ist diese Erbfolgeordnung als „Common law“ für ihn verbindlich und er muss eben auch im Fall der Creation der Peerwürde durch Patent ebenso als vom Common law gebunden erscheinen.

Eine andere Beschränkung königlicher Prärogative ist die rechtliche Unfähigkeit der Krone, Peerwürden anders als erblich zu kreieren. „Life peerages“, d. h. Peerwürden auf Lebenszeit, kennt das englische Recht prinzipiell nicht. Durch die Judicature Act von 1876 ist bezüglich der Richter und der Lords wieder eine Ausnahme geschaffen. Aber sie sind eben selbst in diesen Ausnahmen nicht Peers, sondern Lords, d. h. nur Mitglieder des Oberhauses. Auch heute gibt es keine Peers auf Lebenszeit. Die Krone versuchte 1856 die Verleihung des Reichsrichters Parke zum Lord Wensleydale mit Sitz und Stimme im Oberhause für Lebenszeit zu schaffen (s. darüber Pike a. a. O. p. 376ff. und H. D. vol. 140 p. 331 ff.). Das Oberhaus verweigerte demselben die Anerkennung eines Sitzes und Stimmrechts mit verschiedenen Begründungen, die aber alle darauf hinauskamen, dass die Krone nicht das Recht habe, Peerages for Life zu kreieren.

Als Beschränkung der königlichen Prärogative in der Kreierung der Peers wird die Tatsache aufzufassen sein, dass die Krone nicht das Recht hat, nach der Union mit Schottland neue Peers für Schottland zu kreieren. Die Unionsakte von 1707 schweigt darüber. Ein Gesetz von 1848 (10 u. 11 Vict. c. 52) hat diesen Grundsatz indirekt auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass darin festgestellt ist, kein schottischer Peer, der nicht seit 1800 sein Stimmrecht bei der Wahl der schottischen Peers zum Oberhaus ausgeübt, dürfe in Hinkunft als solcher stimmen. Da nun alle neuen Kreationen schottischer Peers diese Disqualifikation haben müssten, bleibte die Möglichkeit, bloss schottische Peers zu schaffen, der Krone verschlossen. Hingegen steht ihr nichts im Wege, schottische Peers zu Peers des vereinigten Königreichs zu ernennen. Zwar versuchte dies das Oberhaus eine Zeitlang als unmöglich zu bezeichnen. 1782 wurde aber dieser Versuch endgültig aufgegeben (Anson I. 205).

Etwas anders steht die Sache mit den irischen Peers. Bezüglich dieser sieht die Unionsakte von 1800 die Möglichkeit der Creation besonderer irischer Peers ausdrücklich vor. Auch heute können also besondere irische Peers kreiert werden. Doch unterliegt selbst hierbei die Krone einer Beschränkung. Solange die Zahl der vorhandenen irischen Peers nicht unter 100 fällt, wovon man heute noch sehr weit ent-

fernt ist, kann die Krone nur auf je drei Erlöschensfälle irischer Peersschaften eine neue kreieren. Fällt die Zahl der irischen Peers in Zukunft einmal unter hundert, dann kann die Krone ohne jegliche Beschränkung die Zahl durch Neukreation irischer Peers auf 100 wieder erhöhen. **§ 58.**

2. Erwerbsgründe der Peeragewürde — nach Common law. Hierher gehören vor allem:

a) Erbgang und Abstammung. Das ist der Fall, wenn die Peerwürde durch „Entail“ in der Kreationsurkunde festgelegt ist. Unter „Entail“ versteht man eine Art Fideikommisstiftung, die für gewöhnlich die Beschränkung des Erbganges auf eine bestimmte Kategorie von Erben, namentlich Leibeserben, vorsieht. In diesem Falle ist der älteste Sohn zugleich Nachfolger in der Peerage. Hier vollzieht sich also der Erwerb kraft Erbganges und Abstammung. Wir haben aber auch oben gehört, dass die Kreation durch Einberufungsschreiben „writ of summons“ an den Erstbeliehenen stattfinden kann. In diesem Fall ist keine Beschränkung auf eine gewisse Kategorie von Erben vorhanden. Es folgen nach dem Gewohnheitsrecht, das sich hier gebildet hat, die einzelnen Linien des erblasserischen Peers, zuerst der älteste Sohn und seine Descendenz, dann der nächstgeborene und seine Descendenz etc. Doch können hier in Ermanglung von Söhnen die Töchter in der Peerwürde folgen. Der Erbgang in der Peerwürde vollzieht sich auch bei Würden, die durch ‚writ of summons‘ geschaffen sind, nach der das engl. Grundeigentumsrecht beherrschenden Primogeniturordnung. Wenn aber mehrere Töchter vorhanden sind, dann ist der Fall der „Abeyance“ gegeben.

b) Durch blossen Erbgang. Hierher gehört der Fall des sog. Remainder, der Anwartschaft. Familienstiftungen im englischen Grundeigentumsrecht erfolgen mitunter derart, dass für eine Person X. Y. und seine männlichen Erben Grundeigentum gestiftet wird, und in Ermangelung jeglicher oder männlicher Descendenz das Eigentum an eine dritte Person und ihre Descendenz fallen solle. Man nennt diese dritte Person und ihre Descendenz „remaindermen“ und die ganze Stiftung eine Stiftung „in remainder“ (Anwartschaft). Dieselbe kann auch in der Creationsurkunde, dem königlichen Patente für die Erbfolge in der Peerwürde, vorgeschrieben sein. Hier liegt demnach Erbgang vor: es braucht aber keine Abstammung vom Erstbeliehenen vorzuliegen.

c) Durch blosse Abstammung. Hierher gehört der Fall, dass eine in „Abeyance“ geratene Baronie dadurch determiniert wird, dass von den Töchtern eines Peer im Laufe der Zeit nur ein männlicher Erbe vorhanden ist und als Anwärter der Würde in Betracht kommt. In diesem Falle liegt zwar Abstammung vom Erstbeliehenen vor, aber kein direkter Erbgang, da die Determination oft nach sehr geraumer Zeit stattfindet und inzwischen ganz andere Personen den ersten Peer beerbt haben.

d) Eine andere Erwerbsart, die nach Common law für Grundeigentum zulässig ist, wäre die Erwerbung einer Peerwürde „pur autre vie“, d. h. auf Lebenszeit einer anderen Person. So wird häufig der Sohn eines Peers zum Unterhause auf Grundlage einer Barony einberufen, die seinem Vater unter anderen zusteht. Dann sitzen eben Vater und Sohn gleichzeitig im Oberhause. Stirbt nun der Peer, so wird sein Sohn sofort dem Vater in der älteren Peerwürde nachrücken, denn die jüngere Peerwürde ist eben eine „pur autre vie“ (d. h. solange der Vater lebt). Des Sohnes Sohn folgt letzterem in der abgetrennten besonderen Peerwürde u. s. f. Danach ist, und Lord Brougham hat dies ebenfalls für zulässig erklärt[1]), die letztere

1) Die Frage wurde schon 1629 im Oberhause erörtert: „Questioned, whether the son

§ 58. Erwerbung einer Peerwürde „pur autre vie" zulässig (Cruise p. 149). Den anderen Fall, dass Vater und Sohn gleichzeitig Peers sind, werden wir noch weiter unten kennen lernen.

Andere Erwerbsgründe, die nach englischem Grundeigentumsrecht zulässig sind und früher auch auf die Peerwürde Anwendung fanden, sind gegenwärtig unzulässig. Dahin gehört vor allem der Verkauf als Erwerbsart. In früherer Zeit war es zulässig, unter königlicher Licenz seine Peerwürde zu verkaufen oder Sekundogenituren mit königlicher Licenz einzurichten [1]). Dies ist jedoch schon klar 1640 durch Beschluss des Oberhauses für unzulässig erklärt worden (Lords Journ. IV. p. 150): „It was resolved upon the question nemine contradicente, that no person that hath any honour in him as a peer of this realm may alien or transfer the honour to any other person". Desgleichen ist die Erwerbung einer Peerage durch den Erwerb des Eigentums eines früher zur Würde gehörigen Grundbesitzes, insbesondere des caput baroniae (Ritterschlosses), die sog. „Barony by tenure" 1861 im Berkeley case vom Oberhause für unzulässig bezeichnet worden. Auch der alte Common-law-Erwerbsgrund „by curtesey" gilt nicht mehr, d. h. ein Ehemann einer Peeress, eine Peerstochter wird dadurch noch nicht wie früher Peer.

IV. Das Erlöschen der Peerage. Als Grund des Erlöschens gilt heute nur noch der Tod. Dagegen erlischt dieselbe nicht:

1. Durch Verzicht. Ein durch Erbgang oder Abstammung zum Oberhause einberufener Peer kann nicht auf seine Peereigenschaft verzichten. Nicht einmal für sich selbst. Er muss dem Einberufungsschreiben unbedingt folgen. Dies ist auch neuestens im Coleridge Case 1895 von einer so demokratisch gesinnten Versammlung wie dem Unterhaus anerkannt worden. In dem hierüber ergangenen Report of the Select Comittee of the House of Commons on vacating of Seats (C. P. 1895 Nr. 272) heisst es ausdrücklich (p. III.): „So that your Committee do not think that the Order of Reference requires them to express any opinion on the question whether and under what conditions (if any) a person succeeding to a Peerage ought to be allowed to divest himself of the disability arising from the Status of a Peer for membership of the House of Commons. It follows from the propositions above stated that the existing law and Practice of Parliament do not in their opinion admit of such a proceeding." Als Begründung dessen gibt jenes Blaubuch an, dass die Adelung des Blutes ein angeborener Status ist, auf den nicht verzichtet werden kann.

Ein Verzicht (surrender) auf die Peerage, im allgemeinen, nicht bloss sich für, d. h. für die Person des Verzichtenden, wurde schon 1640 als unzulässig bezeichnet. Es wurde im Oberhaus beschlossen (4 Lords Journ p. 150): That no Peer of the realm can drown or extinguish his honour .... neither by surrender, sale, grant fine, nor any other conveyance to the king"; und im Purbeck Case 1678 wurde danach entschieden. (Collins I. 293.)

Etwas anders aber liegt die Sache mit dem Ausschlagen einer angebotenen Peerwürde. De jure kann auch diese nicht refusiert werden. Lord Coke sagt 4 Inst. 44 hierüber: „If the king calleth any knight or esquire to be

---

of an Earl, called by Writ, ought to take place, in this house according to his Father's ancient Barony. The Comittee of Privileges is to consider this, and so of the son of a Vicount, and of a Baron, having two Baronies". (S. Lords Journals vom 19. Febr. 1629 und Parry a. a. O. p. 330).

1) Ueber ähnliche Verhältnisse in Frankreich Esmein, histoire a. a. O. p. 201 ff. und 208 ff.

a Lord of Parliament, he cannot refuse to serve the king there, in illo communi consilio for the good of his country". Derselben Meinung hat auch Lord Trevor seiner Zeit im Abergavenny's Case Ausdruck gegeben. (1 Plac. Westm. 562). Der König habe ein Recht auf die Dienste seiner Untertanen und wie die Krone jemanden zur Annahme des Sheriffdienstes zwingen könne, so auch im Falle der Beleihung mit einer Peerwürde. Lasse es der Betreffende auf Strafe ankommen, so sei dies eine Geldstrafe und zwar toties quoties, d. h. so oft der Lord einem königlichen Einberufungsschreiben zum Oberhause nicht Folge leiste, so oft sei er zu bestrafen. Die laxe Beobachtung dieses Grundsatzes sei Untergrabung der Verfassung, die auf Ehre und Gerechtigkeit der Krone ruhe („depended upon the honour and justice of the crown"). Soweit das formale Recht. § 58.

In Praxis lässt man es nicht so weit kommen. Davor bewahrt einmal das massvolle Gebahren jeder Regierungspartei, die gerade auf diesem Wege in der Lage wäre, jede im Unterhause unbequem gewordene Gegner einfach ins Oberhaus zu sperren und hier zur Ruhe zu setzen, wie dies z. B. im 18. Jahrhundert Robert Walpole mit Pulteney gemacht. Das könnte die Regierungspartei de iure, tut es aber nicht, weil sie das „heute mir, morgen dir" fürchtet. So hat denn Gladstone auch die ihm angebotene Grafenwürde refusiert [1]). Desgleichen hat William Harcourt, ein Führer der Liberalen, die ihm anlässlich der Krönung des jetzigen Königs angebotene Peerwürde ausgeschlagen. Freilich geschieht eine solche Ausschlagung immer unter der Hand; zuerst wird wohl privat angefragt werden, ob sie dem Betreffenden gelegen käme. Auf die Ausfertigung des Patents lässt man es nicht ankommen. Denn wäre diese einmal erfolgt, dann müsste der betreffende Beliehene die Würde annehmen [2]).

2. Durch Verarmung. Ein einziges Mal wurde, wie wir gehört haben, einem Peer die Würde aus diesem Grunde entzogen (17 Ed. IV). Dies erfolgte aber durch Gesetz, ein Zeichen, dass nach Common law allein dies nicht zulässig wäre. Es entspricht dies auch der Logik der seit dem 17. Jahrhundert aufgekommenen Doktrin, welche die Peerswürde nicht als Annex des Grundeigentums auffasst, sondern selbst als „real property", „jus incorporale". Blakstone sagt auch in seinem Kommentar, indem er jenes Falles Erwähnung tut (I. p. 403), dass er nur Ausnahmsfall sei und einerseits zeige, welche grosse Gewalt das Parlament alsdann noch habe, andererseits wie sparsam das Parlament mit einer solchen gesetzgeberischen Befugnis in solchen Fällen umzugehen wüsste.

3. Durch Erlangung einer höheren Peerwürde. Dadurch, dass z. B. ein Baron Graf wird oder ein Graf Marquis u. s. f., geht die frühere Würde (durch sog. „Merger") nicht unter. Lord Coke sagt (2 Inst. 594) darüber: „That the greater dignity doth never drowne the lesser dignity, but both stand together in one person; and therefor if a knight be created a baron, yet he remaineth a knight sill, as if a baron be created an earl, yet the dignity of a baron remaineth et sic de caetris". Wenn also ein Baron ein Graf wird, so bleibt die Barony und geht nicht unter. Uebt deswegen der Peers ein doppeltes Stimmrecht im Oberhause? Durchaus nicht. Wir hörten ja aber, dass durch Kumulation von Peerswürden in einer Person ein mehrfaches Stimmrecht nicht erworben wird. Die geringere Peerswürde geht aber noch bei Lebzeiten des Vaters auf die Erben ipso iure über und zwar auf den ältesten

1) S. Morley, Gladstone III. p. 209 ff.

2) Anders aber z. B. noch 1660 vorgekommen. Da berichten die Lords Journals vom 23. August dieses Jahres: „A Patent granted to the Marquis of Worcester to be Duke of Somers et, being on conditions not performed by him he declares his willingness to surrender it".

§ 58. Sohn, wenn die ursprüngliche Peerwürde durch Patent creiert worden war, sonst auf die übrigen Erben. Dabei kann es vorkommen, dass neue Standeserhöhung und alte Peerwürde nach dem Tode des 1. Vereinigers auseinanderfallen. — So wurde es z. B. mit der Barony der Grey of Ruthyn gehalten. Der damalige Inhaber Lord Grey, der kraft writ of summons Baron war, wurde später zum Earl of Kent mittelst Patent erhoben. Er hatte zwei Söhne. Als er starb, war nur einer davon, der jüngere, am Leben. Der ältere hatte nur eine Tochter hinterlassen. Diese succedierte nun in die Barony und wurde Peeress, natürlich ohne Sitz im Oberhause, der jüngere Sohn wurde Earl of Kent. Dies zeigt zur Genüge, dass durch Rangerhöhung eines Peer die frühere Würde nicht untergeht. Dies beweist auch der zweite Fall, der oben erwähnten Vater- und Sohn-Peerschaft, wo Vater und Sohn gleichzeitig im Oberhause sitzen: nämlich dann, wenn der Vater Peer kraft Patent war und dann zu einer höheren Würde aufrückt. Das Gegenstück hierzu haben wir oben unter III. 2d) kennen gelernt. Während aber dort der Sohn es ist, der die Veränderung im alten Zustand hervorruft, ist es hier der Vater durch seine Rangerhöhung.

4. Langjährige Nichtausübung der Peerwürde bewirkt nicht ihren Verlust, denn Dignities unterstehen nicht wie andere dingliche Rechte dem Statute of Limitation, welches bekanntlich die Verjährungsfrist regelt. So zuletzt entschieden im Willoughby of Parham case 1765 (31 Lords Journ. 530 und 537).

V. Das Ruhen der Lordschaft. Ohne dass die Peerwürde als ganzes zu erlöschen oder in der Person eines Inhabers zu ruhen braucht, ruht mitunter die Ausübung eines Privilegs deshalb, nämlich das Sitz- und Stimmrecht im Oberhause, kurz die Lordschaft. Dies ist der Fall:

1. Bei Frauen. Die Tochter eines Peers ist, nach dem Tode ihres Vaters, wenn sie als alleinige Erbin ihres Vaters ihm in die Peerage nachfolgt u. s. f., selbst Peeress, d. h. sie hat alle Privilegien der Peerage, nur nicht Sitz und Stimme im Oberhause. Auch wird sie wohl kaum als „erblicher Berater“ der Krone funktionieren dürfen. Aber sonst besitzt sie alle mit der Peerage verknüpften Privilegien [1]).

2. In dem gleichen Falle befindet sich ein Minderjähriger unter 21 Jahren. Dies hat das Oberhaus am 22. Mai 1685 für alle Zukunft festgestellt: „that no lord under age of one and twenty years shall be permitted to sit in this House“.

3. Verurteilung wegen eines schweren Verbrechens (treason or felony), mit welcher harte Strafen, wie lebenslängliche Zwangsarbeit oder Freiheitsstrafen mit Zwangsarbeit oder selbst Freiheitsstrafen von mindestens 12 monatlicher Dauer verbunden sind, bewirkt das Ruhen der Lordschaft ebenso, wie sie das Erlöschen des Unterhausmandats (in Gemässheit von 33 and 34 Vict. c. 23) zur Folge hat. — Nur Begnadigung durch den König oder Abbüssung der Strafe macht sie wieder aufleben, wenn nicht das Oberhaus dann selbst noch ein- für allemal die Unfähigkeit zum Sitzen und Stimmen in seiner Mitte ausspricht.

4. Durch judicium parium kann das Ruhen der Lordschaft herbeigeführt werden. Wenn nämlich das Oberhaus als höchstes Strafgericht über dem angeklagten Peer sitzt, so kann es den Verurteilten noch ausserdem mit der Unfähigkeit, überhaupt jemals im Oberhaus zu sitzen und zu stimmen, belegen. (Lords Journ. III. p. 382).

---

1) Dazu gehört aber nicht die jüngst fraglich gewesene Berechtigung bei allen feierlichen Staatsakten im Parlament, insbesondre wenn der Monarch in Person das Parlament eröffnet, anwesend zu sein. S. Report of Commons Committee on the Priesence of the Sovereign in Parliament C. P. 1901 Nr. 212 p. VII.

5. Durch Nichtleistung des nach der Parliamentary oaths Act (31 and 32 Vict. c. 72) vorgeschriebenen Eides oder der (nach 51 and 52 Vict. c. 46) zulässigen feierlichen Erklärung an Eidesstatt, wenn ein Lord zum erstenmale im Oberhause erscheint[1]). Dies bewirkt das Ruhen der Lordschaft in der Person des Peers, wenn dieser der Eidespflicht nicht nachkommt[2]). Die Eidesleistung wird von dem Peer nur einmal geleistet, nämlich wenn er zum erstenmale im Oberhause erscheint (May, Parl. Practice 149). Die Eidesleistung erfolgt durch Unterschrift des Eidformulars.

6. Durch Austritt aus dem englischen Staatsverband tritt das Ruhen der Lordschaft ein. Dagegen kann jeder Naturalisierte heute ohne weiteres Peer und Lord werden (Act von 1870, 33 and 34 Vict. c. 14). Bis 1870 konnte er niemals dazu gelangen, da dies die Act of Settlement (12/13 Will. III. c. 2) verboten hatte.

7. Durch Bankrott. Nach der Act von 1883 (46/7 Vict. c. 52) wird der Lord, der bankrott geworden, für das Sitzen und Stimmen im Oberhaus disqualifiziert. An einen bankrotten Peer kann auch kein writ of summons (Einladung zum Oberhause) ergehen (34/35 Vict. c. 50 s. 8: „a writ of summons shall not be issued to any peer for the time disqualified from sitting or voting in the House of Lords").

VI. Juristische und politische Würdigung der englischen Peerage. Wir finden in England eine ähnliche Entwicklung des hohen Adels[3]), wie man ihr auch auf dem Kontinente begegnet (s. Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte S. 215 ff., 448 und 806.) Die Entwicklung führt vom Berufsadel zum Lehensadel durch Verschmelzung beider, und schliesslich zum königlichen Briefadel. In England entspricht die Verleihung der alten Grafenwürde dem fränkischen Berufsadel, die englische Baronie und ihre Entstehung dem alten Lehensadel und die Kreierung von Titularbaronien seit dem Ausgange des Mittelalters ja überhaupt die Kreierung von Baronien seit Richard II., die Möglichkeit durch writ of summons schon im Oberhause sitzen und stimmen zu dürfen, entspricht dem Briefadel. In Frankreich finden wir genau dieselbe Entwicklung (Esmein, histoire a. a. O. S. 185 ff. und 673 ff.).

Trotz dieser parallelen Entwicklung hat sich der englische Adel viel bedeutungsvoller entfalten können, als der kontinentale. Die Gründe liegen vor allem in drei Unterschieden:

---

1) In diesem Falle bedarf er der Einführung durch 2 Peers gewöhnlich nur dann, wenn seine Peerwürde „neugebacken" ist. Patent und writs of summons müssen dann dem Kanzler vorgewiesen werden, der ihre Eintragung in die Journals des Hauses veranlasst, nachdem er das Patent selbst im Hause verlesen. (s. Anson I. p. 224).

2) Hat ein Peer trotz Nichtableistung des Eides im Oberhause Platz genommen, so verfällt er hohen Strafen und es bedarf einer Indemnitätsakte, um ihn davor zu schützen. Siehe z. B. die „Act to relieve the Right Hon. William C. Baron Plunkett from certain disabilities and penalties, in consequence of his having sat and voted in the House of Peers without being duly qualified by making and subscribing the oath prescribed by law". Parl. Pap. 1880 IV. p. 493.

3) Zum hohen Adel werden in England ausser den vorgenannten Stufen der Peerage die sog. Baronetage gerechnet (s. über dieselbe Pixley, history of the Baronetage 1900). Diese Würde ist ebenfalls erblich, und wurde, nachdem sie im Mittelalter schon vorhanden, durch Jakob I. 1611 wieder zu neuem Leben erweckt. Von ihren Privilegien sind die wichtigsten der Titel (Sir, Honourable) für sich, Weib und Kinder; die Zusicherung, dass keine neue Würde zwischen ihre und die Würde der Barone eingeschoben werden solle (was freilich mehrfach durchbrochen worden ist, so 1873—75 durch die Kreirung der Lords of Appeal in Ordinary, also der Peerages auf Lebenszeit, und 1897 durch eine königl. Verordnung, wonach die Söhne und Töchter der genannten Life Peers den Titel „Honourable" führen sollten, s. Pixley a. a. O. p. 315); schliesslich, dass jeder von ihnen für sich oder seine Söhne die Ritterwürde (Knighthood) verlangen kann. Auch dies Privileg ist für alle Baronetwürden, die vom 19. Dezember 1827 an kreiert worden sind, in diesem Jahre aufgehoben worden

§ 58. 1. Die Peerage ist nie Klassenadel geworden. Immer ist es nur der erste Sohn, der die Peerprivilegien erbt. Die anderen Kinder werden Commoners, d. h. Staatsbürger ohne Privilegien von Peers.

(Pixley 222f.). Die Baronetage hat wohl eine Standesvertretung, das sog. Standing Council of the Baronetage, aber keine Instanz wie die Peerage im Oberhause, welche unbefugte Personen vor der Führung des Baronettitels abhalten könnte. So gibt es denn heute 50—60 Baronets, die von höchst „zweifelhafter Güte" sind. S. Manchester Guardian vom 24. Mai 1904.

Während Perage und Baronetage zusammen den hohen Adel (nobiles majores) bilden, besteht der niedere Adel aus der Ritterschaft (Knightage), den Esquires und Gentlemen, welche ein besonderes Recht zur Führung von Wappen haben (sog. nobiles minores oder die gentry! Pixley a. a. O. 11f. Ueber die Ritterschaft insbesondere: Nicolas, History of the Orders of Knighthood of the Br. Empire 1841, Whitaker's Peerage 1901 und Whitaker's Almanack 1904). Von besonderem Interesse ist hier die Ritterschaft. Sie umfasst die sogen. State Orders (Knights Banneret 1. und 2. Klasse, die alten Ritter des Bathordens, die Equites Aurati und die Knights Bachelor oder Bas Cheveslier) und die Royal Orders (Orders of the Garter (Hosenbandorden), Orders of the Thistle (der Distel); Orders of St. Patrik, der militärische Bathorden, der Orden des Sterns von Indien, der Orden des indischen Reichs, der Orden der Königin Viktoria). Die Ritterwürde ist nicht erblich. Von den State Orders ist gegenwärtig nur der der Knights Bachelors vorhanden. Diese Knights führen den Titel „Sir". Adresse X. Y. Knight oder K^t. Ihm gehen alle Royal Orders die oben genannt sind, vor und zwar in folgender Reihenfolge:

1. Die Ritter des Hosenbandordens. Derselbe ist kreiert 1348; Devise: „Honi soit qui mal y pense". Wird nur an auswärtige Souveraine und Peers, heute nicht mehr an Commoners verliehen. Bezeichnung K. G. = Knights of the Garter.

2. Der schottische Distelorden, kreiert 1540. Devise „Nemo me impune lacessit". Bezeichnung K. T.

3. Der irische Orden des St. Patrick, kreiert 1783. Devise „Quis separabit.". Bezeichnung K. P.

4. Der Bathorden, kreiert 1399, reorganisiert als militärischer Orden 1725 und dann auch für den Zivilstand etabliert. Devise „Tria puncta in uno". Er besteht aus 50 militärischen und 25 dem Zivilstande angehörigen Rittern des Grosskreuzes (G. C. B.), 123 militärischen und 80 dem Zivilstande angehörigen Kommandeurs (K. C. B.) und 690 militärischen und 250 dem Zivilstande angehörigen Kompanions (C. B.). Nur Grosskreuze und Kommandeure sind Knights und führen den Titel Sir.

5. Der Orden des Sterns von Indien, kreiert 1861 (reorganisiert 1866, 1875, 1876 und 1897). Devise „Heaven's Light our Guide". Er besteht aus a) 36 Grosskommandeurs (G. C. S. I.), b) 80 Ritterkommandeurs (K. C. S. I.) und c) aus 180 Kompanions (C. S. J.), Ritter sind nur hier a) und b).

6. Der Orden des St. Michael und St. Georg, gestiftet 1818. Devise „Auspicium melioris aevi". Er besteht aus: a) 65 Grosskreuzen (G. C. M. G.), b) 200 Ritterkommandeurs (K. C. M. G.) und c) 342 Kompanions (C. M. G.). Nur a) und b) haben die Ritterwürde.

7. Der Orden des indischen Reichs, gestiftet 1878, reorganisiert 1887. Devise „Imperatoris auspiciis". Er besteht aus: a) 32 Ritter-Grosskommandeurs (G. C. I. E.), b) 82 Ritter-Kommandeurs (K. C. I. E.) und c) einer unbeschränkten Zahl von Kompanions (C. I. E.)

8. Der Orden der Königin Victoria (Royal Victorian Order), gestiftet 1896. Er besteht aus: a) Grosskreuzrittern (G. C. V. O.), b) Ritterkommandeurs (K. C. V. O.), c) Kommandeurs (C. V. O.), d) Mitglieder 4. und 5. Klasse (M. V. O). Nur a) und b) haben die Ritterwürde.

9. Der Orden der Welfen oder von Hannover, gestiftet 1815 zur Erinnerung an die Erhebung Hannovers zum Königreich. Devise „Nec aspera terrent". Da seit dem Regierungsantritt der Königin Victoria (also seit 1837), der Orden nicht verliehen wird, ist er jetzt auf dem Aussterbeetat.

Die genannten Orden verleihen, wie wir sahen, die Ritterwürde. Ausserdem gibt es eine Reihe von Orden, die ohne die Ritterwürde zu verleihen, Auszeichnungen sind. Hierher gehören:

1. The Distinguished Service Order (D. S. O.), errichtet 1886 für besondere Verdienste im Heeres- und Flottendienst.

2. Eine Autonomie des hohen Adels, wie sie das deutsche Recht kennt, ein Privatfürstenrecht kam in England nie zur Entwicklung. Auch für den hohen Adel herrschte und herrscht nur das Common law. § 58.

3. Durch die eben erwähnten Umstände ist die Peerage nie bloss ein privilegierter Stand der Gesellschaft geworden, sondern ein Stand, an den staatliche Funktionen geknüpft waren und auch heute noch, wie wir eben sahen, geknüpft sind.

Die Zusammensetzung des Oberhauses. § 59.

„Ille enim (Henricus III.) ex satis antiquo scriptore loquor . . . statuit et ordinavit quod omnes illi comites et barones regni Angliae, quibus ipse Rex dignatus est brevi summonitionis dirigere, venirent ad parliamentum, et non alii, nisi forte dominus Rex alia vel similia brevia eis dirigere voluisset."

Camden, Britannia, Introd.

I. Geschichte. Während des ganzen Mittelalters war nicht bloss das Oberhaus aus weltlichen und geistlichen Lords zu gleichen Teilen zusammengesetzt, sondern der letztere Bestandteil überwog. Zu den ersten Parlamenten des Mittelalters wurden ins Parlament Bischöfe, Aebte und Prioren der Klöster geladen. 1265 waren bloss 5 Grafen und 18 Barone, dagegen von den geistlichen Peers der Erzbischof von York, 13 Bischöfe, 65 Aebte und 45 Prioren im Oberhause. Ja wir finden sogar 5 Dekane im Oberhaus, die dann später, insbesondere nach 1295 im Unterhause zu erscheinen pflegten. Seit dieser Zeit (1295) hört die Fluktuation der Zahl der geladenen Bischöfe auf, da nunmehr auch die Vikare der Bischofsitze, falls diese vakant waren, dem Rufe ins Parlament zu folgen pflegten. Bei den Aebten und Prioren aber, ebenso bei den weltlichen Grossen hört die Fluktuation in der Zahl erst nach der Zeit Eduard III. auf, da sich erst damals eine ständige Praxis herausgebildet hatte, wer von jenen Grossen ins Oberhaus geladen werden sollte. Weil in dieser Zeit weltliche Peerschaften nur sehr sparsam kreiert zu werden pflegten und ausserdem viele von den Inhabern in den Kriegen mit Frankreich und in den Rosenkriegen ihr Leben verloren, so zeigte die Zahl der weltlichen Lords im Oberhause seit dieser Zeit bis zum Ausgange des Mittelalters eine Tendenz in absteigender Linie. Zur Zeit Eduard III. war sie 50, bis zum Regierungsantritt Heinrichs VII. am Ausgange des Mittelalters bloss 29. Ebenso-

2. The Royal Order of Victoria and Albert, gestiftet 1862, reorganisiert 1864, 1865 und 1880 nur für Damen der hohen Aristokratie und die königl. Prinzessinnen (V. A.).

3. The Imperial Order of the Crown of India, errichtet 1878 namentlich für indische Prinzessinnen und weibliche Familienangehörige hoher indischer Beamten (C. I.).

4. Der Orden des St. John of Jerusalem, gestiftet um 1100, reorganisiert 1888 und 1890 für Damen und Herren. Es sind die alten Malteser Ritter.

5. Military Knight of Windsor, eine kleine Zahl von ausgedienten Militärs mit jährlichen Pensionen von 50—130 £, (kreiert 1349, reorganisiert 1797 und 1892).

6. The Imperial Service Order (I. S. O.), gestiftet 1902.

7. The Royal Red Cross (R. R. C.), für Damen gestiftet 1883, die sich als Pflegerinnen des „Roten Kreuzes" verdient gemacht.

8. Das Victoriakreuz für hervorragenden Verdienst im Kriege, gestiftet 1856.

9. The Order of Merit, gestiftet 1902 für hervorragende Leistungen auf dem Gebiet der Wissenschaft (O. M.).

10. Die Albertmedaille, gestiftet 1866 für Tapferkeit oder Rettung von Ertrinkenden.

11. Das Neuseelandkreuz (N. Z. C.), errichtet 1869 für besondere Tapferkeit.

12. Die Volunteer's Officer's Decoration (V. D.) für besondere Verdienste von Offizieren der Volunteers-Truppen (mindestens 20jährige Dienstzeit als Offizier ist Voraussetzung!).

13. Die Kaisar-i-Hind-Medaille, gestiftet 1900 für Beamte des indischen Staatsdienstes.

§ 59. gross war damals die Zahl der ins Oberhaus geladenen Aebte und Prioren, so dass die Majorität auf seiten der Bischöfe stand, die damals im Oberhause sassen.

Mit der Reformation und der Auflösung der englischen Klöster zu Beginn der Neuzeit unter Heinrich VIII. änderte sich aber das Verhältnis der Bestandteile des Oberhauses allsogleich. Schon zur Durchführung der Kirchenreformen bedurfte Heinreich VIII. besonderer Massnahmen, denn wie wären sonst diese Reformen in einem Oberhause, in welchem die Majorität aus geistlichen Lords bestand, möglich gewesen? Wie Round jetzt endgültig nachgewiesen, erfolgten Peerschübe in umfassender Weise um jene Zeit (Round p. 330 ff.).

Es betrug die Zahl der weltlichen Lords 1523 (vor den Reformen) 28; 1534 schon 44, 1536: 58. Im Jahre 1539 gab es nur 40 geistliche gegen 50 weltliche Lords.

Die Auflösung der Klöster hatte insbesondere die Folge, dass von den Bänken der geistlichen Lords die Aebte und Priore verschwanden. Die Spiritual Lords, so auf die Erzbischöfe und Bischöfe beschränkt, bildeten seit der Zeit niemals die Majorität im Oberhause. Sie mochten sich als Anhang einer politischen Partei besonders natürlich erweisen, selbständige Politik als Stand für sich zu treiben war ihnen nunmehr nicht mehr vergönnt. Selbst nachdem Heinrich VIII. aus den Gütern der eingezogenen Klöster einige Bischofsitze neu kreiert hatte, vermochte dies dennoch im wesentlichen an der Tatsache nichts zu ändern, dass die Zahl der weltlichen Lords ungefähr doppelt so gross war wie die der geistlichen. Das Uebergewicht der weltlichen über die geistlichen Lords wuchs aber noch in der Folgezeit, insbesondere seit die Stuarts zur Herrschaft gelangten. Jakob I. und seine Nachkommen waren immer geldbedürftig und suchten ihre Einkünfte durch Verkauf von Baronien und andern Peerswürden zu mehren. So konnte man damals eine englische Baronie für 10000 £, eine Viscountie für 15000 £ und eine Grafschaft für 20000 £ haben. Jakob I. hat sogar einmal an einem Tage 8 Peers so kreiert (Pike a. a. O. 388).

Nicht weniger als 45 weltliche Peers kamen unter ihm hinzu. Wenngleich seine Nachfolger nicht so geldgierig waren, so kreierten sie doch Peerschaften in nicht minder freigebiger Weise. Nur dass jetzt das Ziel die Schaffung von Höflingen und politischen Freunden war. Dies blieb auch nach der glorreichen Revolution so, nur dass der „Herr“, der sich die politischen Freunde schuf oder mit Hilfe von Peerschüben schaffen musste, wechselte. Vor der Revolution war es der König, nach der Revolution das Parlament.

Vor der Revolution bestand das alte Lehensverhältnis zwischen König und Peers und das war mit schweren Lasten verbunden. Namentlich der militärische Grundcharakter der Lehensverhältnisse und die vollständige Gehorsamspflicht schuf ein autoritatives Verhältnis zwischen Peer und König von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Nachdem unter Karl II. (12 Car. II. 24) der Lehensnexus aufgehoben worden und die glorreiche Revolution die Autorität des Königs sehr geschwächt hatte, wechselten die Peers ihren „Herrn“. Dieser ward fortan nicht mehr der König, sondern die jeweilige Partei, die im Ministerkabinett die Oberhand gewann. Diese schuf sich politische Freunde im Unterhaus und auch im Oberhause durch Peersschübe oder durch blosse Androhung solcher, und dies ist auch bis auf den heutigen Tag so geblieben. Dass man hiebei unter solchen Umständen nicht nur darauf bedacht sein konnte, die würdigsten und besten der Nation ins Oberhaus zu laden, liegt auf der Hand.

Das empfanden schon die Staatsmänner des 18. Jahrhunderts und suchten die königliche Prärogative, die in Bezug auf die Zahl der Neukreationen unbeschränkt war, durch die Ziffer zu beschränken. 1711 hatten die Minister unter der Regierung der

Königin Anna durch einen Peerschub von 12 Personen eine Majorität im Oberhause sich sichern wollen, um den Utrechter Frieden zu genehmigen. Offenbar war dies das Motiv, das 1719 den Earl of Sunderland veranlasste, seine „Peerage bill" einzubringen. Nach deren Inhalt sollte der König während seiner ganzen Regierung nur 6 Peers kreieren dürfen. Mehr als 6 nur dann, wenn der Ersatz für erloschene Peerschaften zu schaffen war. Die schottische Peerage sollte nur aus 25 Peers bestehen. Die Bill ist zum Glück für die Verfassung damals im Unterhause verworfen worden. Sie fiel damals im Unterhause auf Antrag von Robert Walpole mit 299 gegen 177 Stimmen (Parl. history vol. VII p. 606—627).

Durch die Union mit Schottland 1707 und mit Irland 1800 kamen neue Bestandteile hinzu. Vor allem brachte die Union mit Schottland allerdings keine neuen geistlichen Elemente: die schottische Staatskirche kennt keine Bischöfe. Die Union brachte aber 16 gewählte schottische Peers. Damit kam ein neues Prinzip ins Oberhaus, der Repräsentationsgedanke. Diese 16 Peers wurden und werden noch heute als Vertreter der gesamten schottischen Peerschaft ins Oberhaus gewählt. So sehr fasste dieser Repräsentationsgedanke gleich Wurzel, dass das Oberhaus 1711 die Entscheidung traf, dass kein schottischer Peer zu einer Peerschaft von Grossbritannien erhoben werden könnte. Man ging eben von der Ansicht aus (Lords Journ. v. 31 p. 157), dass die schottische Peerage nunmehr einen in sich geschlossenen Wahlkreis darstelle und daher in seiner Konstitution nicht verändert werden dürfte. 1782 wurde jedoch die gegenteilige Meinung für die Zukunft endgültig festgelegt[1]).

Aber noch andere schwierige Fragen brachte gerade der Repräsentationsgedanke und das Oberhaus konnte sich ihrer Beantwortung umsoweniger entschlagen, als sie in ganz bedeutsamer Weise auf die Zusammensetzung des Oberhauses Reflexe auszuüben geeignet waren. Vor allem war 1736 die Frage zu beantworten, ob ein Repräsentationspeer, d. h. einer von den gewählten 16 schottischen Peers dadurch, dass er zum Peer von Grossbritannien erhoben werde und Sitz und Stimme im Oberhause erlange, seine Repräsentationseigenschaft als gewählter schottischer Peer verliere. 1786 wurde diese Frage in der auch heute gültigen Weise gelöst, dass ein solcher schottischer Repräsentationspeer diese seine Vertretungseigenschaft durch Kreation zum Peer von Grossbritannien (jetzt des vereinigten Königreichs) verliere. Eine Folgerung der Möglichkeit, als schottischer Peer auch Peer von Grossbritannien zu sein, die 1782, wie wir hörten, im Oberhause anerkannt war, wurde 1783 insoferne gezogen, als ein solcher schottischer Peer auch seine Wahlfähigkeit im Wahlverbande der schottischen Peers nicht verliere (Lords Journ. vol. 39 p. 726).

Die Union mit Irland hatte zwar gerade für ähnliche Fragen Vorsorge getroffen. Aber Schwierigkeiten erwuchsen hier aus dem Hinzukommen der irischen Bischöfe der anglikanischen Kirche Irlands, die nunmehr mit der englischen Staatskirche durch die Unionsakte zu einer Einheit verbunden war (39 und 40 Geo. III. c. 67 s. 1 Art. 51). Auf Grund des Art. 4 der Unionsakte sollten vier geistliche Lords von Irland als Vertreter der übrigen geistlichen Lords fungieren und zwar ein Erzbischof als Vertreter der vier Erzbischöfe von Irland und drei Bischöfe als Vertreter der 18 übrigen Bischöfe, die im Turnus der Session (Rotation of sessions) nach einer durch das Gesetz festgelegten Reihenfolge im Oberhause Platz nehmen durften. Dazu kamen dann noch 28 auf Lebenszeit von den irischen weltlichen Peers zu wählende weltliche Lords. Schon die Tatsache, dass bloss vier geistliche irische Lords auf 28 weltliche irische Lords ins Oberhaus zugelassen wurden, zeigt die deutliche Tendenz, das geist-

1) Lords Journ. vol. 37 p. 594 f., Parl. history XXVI. p. 598—607.

§ 59. liche Element im Oberhause nicht zu verstärken. Als im Jahre 1869 die irische Kirche als Staatskirche aufhörte, da wurde auch ausdrücklich vorgesehen, dass in Hinkunft, d. i. von 1870 an, kein irischer Erzbischof oder Bischof im Oberhause Platz zu nehmen habe (Irish Church Act 1869 s. 13). Damit hörte auch die Vertretung geistlicher irischer Lords im Oberhause auf.

Das 19. Jahrhundert war mit zwei Reformfragen des Oberhauses vornehmlich beschäftigt. Zu Anfang der 30er Jahre (1834, 1836 und 1837) waren Gesetzesanträge eingebracht, offenbar unter dem Einflusse der „Radikalen", die Lords Spiritual vom Oberhause auszuschliessen, angeblich um sie von der „schweren Bürde" zu entlasten. Die Bill von 1834 führt den Titel: „For relieving the Archbishops and Bishops of the Established church from their legislative and judicial Duties in the House of Peers". Sie und die folgenden Bills von 1836 und 1837 hatten dasselbe Schicksal, sie wurden mit grosser Majorität verworfen. Als 1870 ein ähnlicher Versuch geplant wurde, war nicht einmal die Einbringung der Bills gestattet (Com. Journ. vol. 125 p. 169). Eine viel glücklichere, aber noch keine endgültige Lösung hat die seit Mitte des 19. Jahrhunderts immer brennender gewordene Frage der „Life Peerages" gefunden. Wir haben oben der „Wensleydale peerage" von 1856 Erwähnung getan und hervorgehoben, dass das Oberhaus solche Peerages für unzulässig betrachtet, wenn mit ihnen Sitz und Stimme im Oberhaus verbunden ist. Aber man sah doch bald ein, dass bezüglich der Richter eine Ausnahme geschaffen werden müsse. Es ging im hellen Tageslicht des 19. Jahrhunderts wohl nicht mehr, dass in einem obersten Gerichtshofe der Lords, als welcher das Oberhaus mitunter fungiert, die Richter, also die Hauptfiguren in einem Rechtsstaat, bloss als geduldete Gehilfen der rechtssprechenden Lords erschienen, sondern sie mussten in Bezug auf Sitz- und Stimmrecht den Lords ebenbürtig werden. Einen schüchternen Versuch machte gleich im Anschlusse an die „Wensleydale Peerage" eine im Oberhaus eingebrachte Bill, wonach die Krone an zwei emeritierte Richter die Peeragewürde für Lebenszeit übertragen durfte. Die Bill fiel im Unterhause [1]).

1869 wurde das Projekt in erweiterter Form vom Grafen Russell im Oberhause aufgenommen, dass überhaupt Peers auf Lebenszeit im Oberhause Platz nehmen könnten und zwar im Höchstmasse von 28. Die Krone sollte das Recht haben, solche Peerschaften aus dem Stande der hervorragenden Beamten und Richter, der Gelehrten und Künstler zu ernennen. Aber die von Russell eingebrachte Bill musste sich mannigfache Abänderungen, die von Lord Cairns damals veranlasst worden waren, gefallen lassen. Insbesondere wurde bestimmt, dass nicht mehr als zwei solcher Peerschaften in einem Jahre geschaffen werden sollten. Selbst in dieser bescheidenen Form wurde das Russel-Cairns'sche Reformprojekt in der dritten Lesung im Oberhause verworfen.

Im Jahre 1876 in Zusammenhang mit der Justizreform wurde ein ähnlicher Versuch, Peerschaften für Lebenszeit im Oberhause einzuführen, gemacht, diesmal mit Erfolg. Durch die Appellakte Jurisdiction Bill, die dann auch Gesetz wurde, 1876 (s. 6 und 14) wurde der Krone die Befugnis erteilt, zwei Richter als „Lords of Appeal in Ordinary" zu kreieren, die im Oberhause Sitz und Stimme haben sollten. Ausserdem kann nunmehr nach jener Akte von der Krone für den Fall des Ablebens von zwei der

1) H. D. vol. 142 p. 780 ff., 899 ff., 1059 ff. und vol. 143 p. 407 ff. und 568 ff. In diese Zeit fällt auch ein Aufsatz von dem Begründer unseres Handbuchs, Heinrich Marquardsen, Das Oberhaus von England und die Wissenschaft. 1862. Der Autor dieser Schrift überschätzt gewiss die damalige Vertretung der Wissenschaft im Oberhause und wird insbesondere durch die unmittelbar darauf folgenden Tatsachen (so die Russel Bill von 1869, die gerade anstrebte, der Wissenschaft eine umfassende Vertretung im Oberhause zu gewähren), widerlegt.

vorhandenen bezahlten Richter im Privy Council (Staatsrat), das jetzt namentlich für Kolonial-Streitfälle als Appellhof fungiert, je ein dritter und ev. unter denselben Verhältnissen ein vierter Lord of Appeal in Ordinary kreiert werden. **§ 59.**

Diese Lords of Appeal hatten die Peerageprivilegien auf Lebenszeit (nach den Bestimmungen der Akte von 1876) und Sitz- und Stimmrecht im Oberhause, aber nur so lange, als sie im Richteramte waren. Wenn sie in den Ruhestand traten, verloren sie dies Recht. Unter dem Drängen der Liberalen (insbesondere Lord Roseberry's) wurden 1887 vom konservativen Ministerium Salisbury jene Bestimmungen dahin erweitert, dass auch die in den Ruhestand tretenden Lords of Appeal in Ordinary Sitz- und Stimmrecht im Oberhause beibehalten (Appeal Jurisdiction Act 1887). Damit waren „Life Peerages“ zum erstenmale in der Geschichte des englischen Verfassungsrechts anerkannt.

Dabei beruhigte sich der demokratisierende Geist der liberalen Partei nicht. 1888 brachte Lord Roseberry im Oberhause den bündigen Antrag auf Bildung eines Select Committees ein „to enquire into the constitution of the house“, also kurz auf Reform des Oberhauses (H. D. vol. 323 p. 1548—1606) und dieser Sturmlauf veranlasste zwei Projekte, das Dunraven-Schema und das Projekt des damaligen Premierministers Salisbury. Das Dunraven'sche Projekt hätte, wenn es Gesetz geworden wäre, das Oberhaus in seinen Grundsätzen erschüttert. Zwar sollten die königlichen Prinzen, sofern sie Peers waren, durch den Lord Kanzler, die Erzbischöfe, die Lords of Appeal ihre Einladungen zum Oberhause erhalten. Aber im übrigen war vorgesehen, dass die gesamte britische Peerage 180 gewählte Vertreter ins Oberhaus sende. Daneben eine Anzahl von Peerschaften auf Lebenszeit, die als Vertreter aller hervorragenden Berufe im Mutterlande und in den Kolonien gelten konnten. Schliesslich sollten aber auch solche Personen, welche von jedem Grafschaftsrate vorgeschlagen und von der Krone ernannt würden, als Lords im Oberhause sitzen. Die als Vertreter der gesamten Peerage geltenden 180 Lords, wie die vom Grafschaftsrate vorgeschlagenen, sollten bloss 9 Jahre im Oberhause sitzen und stimmen. Die Zahl der geistlichen Lords sollte auf 5 reduziert werden.

Dass dies Projekt im Oberhause fiel, nimmt wohl nicht Wunder. Aber auch das zahmere Projekt des Marquis Salisbury, welches Peerschaften auf Lebenszeit, gewählt aus allen hervorragenden Berufsständen, bis zur Zahl 50 ins Oberhaus einführen wollte, fand wenig Anklang, daher diese Bill schon nach der zweiten Lesung im Oberhause zurückgezogen ward. Man muss sich darüber umsomehr wundern, als auch noch zur Beschränkung der königlichen Prärogative die Bestimmung hinzugefügt worden war, dass die Krone nur zwei solcher Peerschaften auf Lebenszeit im Laufe eines Jahres schaffen dürfte und auch dies nur unter Mitteilung der besonderen Qualifikationsgründe jener Peerkandidaten (durch königliche Botschaft!) an das Haus. Seit der Zeit ruhen diese Reformfragen, aber sie werden sicherlich wieder auch in Zukunft zu neuer Bedeutsamkeit erwachen. Für den Kontinent sind diese beiden Versuche von höchster instruktiver Bedeutung, da sie die Möglichkeit der Umbildung der ersten Kammer aus einer feudalständischen in eine Interessenvertretung lehren.

Ein völliger Schlag ins Wasser hingegen war im Jahre 1895 die Agitation zur Abschaffung des Oberhauses, nachdem die Home Rule Bill von 1893 im Oberhause durchgefallen war.

II. Die heutige Zusammensetzung des Oberhauses. Das heutige englische Oberhaus zählt nach der offiziellen 1902 ausgegebenen Roll of the Lords

§ 59. Spiritual & Temporal[1]) 590 Mitglieder, davon sind:

1. 26 Lords Spiritual des United Kingdom; 2. 516 Lords Temporal, erbliche weltliche Lords des vereinigten Königreichs, darunter als königliche Prinzen der Prinz von Wales, der Herzog von Connaught, der Herzog von Albany, der Herzog von Cambridge (seit 1904 †); 3. 16 Vertreter der schottischen Peerage; 4. 28 Vertreter der irischen Peerage; 5. 4 Lords of Appeal in Ordinary (Richter).

1. Die Lords Spiritual. Die Zahl der heutigen Lords Spiritual ist 26. Davon sind 2 Erzbischöfe (Canterbury und York) und 24 Bischöfe. Die Gesamtzahl der englischen Bischöfe ist aber grösser. Es steht nämlich der Krone nicht das Recht zu, durch Neufundierung eines Bischofsitzes die Zahl der Lords Spiritual zu vermehren. Ob ein Bischof als Lord eines neuen Bischofsitzes ins Oberhaus gerufen wird, hängt von der die „Fundation" bewirkenden Akte ab. In der Akte, welche die Bischofsitze von Manchester und Truro (10/11 Vict. c. 108) schuf, sowie in der Bischopric Act von 1878 (41/42 Vict. c. 68 s. 5) wurde bestimmt, dass die Zahl der bisherigen Lords Spiritual durch neu kreierte Bischofsitze keine Vermehrung erfahren sollte. Es wurde ferner bestimmt, dass die Bischofsitze von Canterbury, York, London, Durham und Manchester immer im Oberhause vertreten seien. Dagegen gilt für die übrigen Bischofsitze als Regel, dass bei Eintritt einer Sedisvakanz des Bistums nicht der bisher im Oberhaus vertretene Bischofsitz zum Oberhaus zugelassen wird, sondern der älteste Bischof unter denjenigen, welche bisher im Oberhause zur Vertretung ihres Bischofsitzes im Oberhause überhaupt nicht berechtigt waren.

Voraussetzung für die Einberufung zum Oberhaus ist abgesehen davon noch die Tatsache, dass alle kirchlichen Akte in der Person des Betreffenden, welche die Bischofswürde erzeugen, zusammentreffen. Also vor allem die auf Grund der königlichen Erlaubnis (congé d'élire) erfolgte Kapitelwahl, dann die auf Grund königlichen Patents erfolgte Konfirmation, sodann die kirchliche Konsekration und Inthronisation (s. über diese Anson I 219 f.). Mit dem letztgenannten Akte erlangt der Bischof alle spirituellen Befugnisse. Dazu muss aber noch der Lehenseid dem König geleistet werden, dies für die Zwecke der Ausübung der jura temporalia, wozu auch insbesondere die Vertretung im Oberhause zählt. Das Einberufungsschreiben, das an jeden vertretungsberechtigten Bischof ergeht, enthält die Formel, dass der Bischof erscheinen möge „fide et dilectione" („in Treue und Liebe"), die er dem Könige schulde. Der weltliche Lord erscheint gemäss dem Einberufungsschreiben in „Treue und Unterthanenpflicht", „upon the faith and allegiance"[2]).

---

1) Lords Papers 1902 (Nr. 4).

2) Das an den Lord gerichtete Einberufungsschreiben (writ of summons) lautet: „Edward by the Grace of God of the United Kingdom of Great Br. and Ireland. King, Defender of Faith, to Our ..... Greeting. Whereas by the advice and consent of Our Council for certain arduous and urgent affairs concerning Us, the State and Defence of Our said U. Kingdom and the Church, We have ordered a certain Parliament to be holden at Our city of Westminster on the . . . day of — next ensuing, and there to treat and have conference with the Prelates, Great Men, and Peers of Our Realm, We strictly enjoining command you upon the faith and allegiance (bei geistlichen Lords: upon the faith and love), by which you are bound to Us that the weightiness of the said affairs and imminent perils considered (waiving all excuses) you be at the said day and place personally present with Us and with the said Prelates, Great Men, and Peers, to treat and give your council upon the affairs aforesaid. And this as you regard Us and Our honour and the safety and defence of the said U. Kingdom and Church and dispatch of the said affairs in no wise do you omit. (Bei geistlichen Lords kommt noch die altertümliche Prämunientesklausel, die auch den niedern Klerus zur Entsendung von Parlamentsvertretern (proctors) aufforderte, aber heute unpraktisch ist: „Forewar-

In früherer Zeit war es üblich, für den Fall der Sedisvakanz den Generalvikar des § 59. Bischofsitzes zum Oberhause zu laden. Gegenwärtig ist dies nicht zulässig (May, Parl. Practice p. 7). Der Bischof ist nicht mehr mittelalterlicher Baron, sondern Amtsträger, und daher nicht kraft seiner Baronie, sondern persönlich zum Oberhause geladen. Ihm stehen während seiner Amtszeit alle Peersprivilegien zu, ausgenommen das Recht, für strafrechtliche Vergehen seinerseits, die Aburteilung durch das Oberhaus zu verlangen (St.O. LXXIII), oder selbst an der Aburteilung von Peers oder mit Inpeachment belegten Personen teilzunehmen. Dagegen hat er die übrigen Privilegien[1]), die ihm auch — das Recht auf Sitz und Stimme im Oberhause natürlich ausgenommen — auch dann verbleiben, wenn er auf sein Bischofsamt verzichtet (32/33 Vict. c. 111, s. 5).

2. Die weltlichen Lords des United Kingdom. Ihre Einberufung erfolgt auf Grund eines Einladungsschreibens, das zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode (new parliament) an jeden einzelnen Lord (Spiritual und Temporal) ergeht. Jeder entsprechend qualifizierte Peer hat ein Recht auf Einberufung „ex debito justitiae", wie Lord Coke (4 Inst. 1) sagt[2]). Succediert ein Peer eben seinem Vater in der Würde, wenn er die nötige Qualifikation hat, insbesondere volljährig (21 Jahre alt) ist, so hat er sich an den Lord Kanzler von England um ein Einberufungsschreiben zu wenden. Gewöhnlich tut dies ein naher Verwandter des Peer, der selbst einmal hofft, dem jetzigen Peer in der Würde nachzufolgen. Dem Gesuch muss beigelegt werden die authentische Bescheinigung der Ehe seines Vaters, sein Geburtsattest, das Certifikat über das Ableben seines Vaters, sowie ein Auszug aus den Protokollen des Oberhauses, welcher das wirkliche Sitzen des Vaters im Oberhause bescheinigt. Der nächste Angehörige, der die erwähnten Urkunden vorlegt, bestätigt die Identität des Peers. Die Prüfung der Atteste nimmt das „Committee of Privileges" des Oberhauses vor. Wenn der Fall klarliegt, dann nimmt der Peer seinen Platz im Oberhause ein. Wenn der Fall zweifelhaft ist, so kann der Kanzler die Ausfertigung eines Einladungsschreibens zum Oberhause verweigern. Der den Anspruch erhebende Peer muss nun eine Petition an den König durch Vermittelung des Staatssekretärs des Innern einreichen, welche aber faktisch nicht von der Krone, sondern von dem Committee of Privileges im Oberhause entschieden wird. (St. O. 88 ff.). Der Bericht des Komitees wird dann der Krone unterbreitet. Formell entscheidet dann die Krone materiell das genannte Komitee, dem der Kronjurist (Crown Agent) zugezogen wird.

3. Die 16 schottischen Peers. Sie werden von der gesamten schottischen Peerage für die Dauer einer Legislaturperiode (7 Jahre) gewählt. Die schottische Peerage ist, weil keine neuen schottischen Peerschaften mehr kreiert werden können, gewissermassen auf den Aussterbeetat gesetzt. Sie enthält durchgehends weit älteren Adel als die englische, der meist aus dem 17. und auch aus dem 18. Jahrhundert stammt. Im Jahre 1899 (Whitaker s. Almanack 1899 p. 129 ff.) betrug die Zahl der schottischen

ning the Dean and Chapter of your Church of . . . and the Archdeacons and all the Clergy, of your Diocese that they the said Dean and Archdeacon in their proper persons and the said Chapter by one and the said Clergy by two meet Proctors severally, having full and sufficient anthority from them the said Chapter and Clergy, at the said day and place to be personally present to consent to those things which then and there by the Common Council of Our said U. Kingdom [by the favour of Divine Clemency] shall happen to be ordained). Witness Ourself at Westminster the . . . day of — in the . . . year of Our Reign. — To . . . . A Writ of summons to Parliament to be holden . . . day of — next.

1) Der Erzbischof führt als Titulatur: „His Grace" und „The Most Reverend". Der Bischof: „My Lord" und „The Right Reverend". Nur der Bischof von Meath führt den Titel „Most Reverend". Desgleichen alle irischen, katholischen Bischöfe.

2) S. auch den Clifton Case bei Collin's I. p. 292.

§ 59. Herzoge 8, der Marquis 4, der Grafen 44, der Viscounts 5, der Barone 15, wozu noch 2 Baronessen kamen. Zusammen waren es also ungefähr 88 Peerschaften. Die Einladung zum Oberhause wird hier nicht an die einzelnen Peers verschickt, sondern zuerst bei Eröffnung einer neuen Legislaturperiode eine königliche Proklamation nach Edinburgh gesandt, welche den schottischen Peers zur Wahl der „Sechzehn" zusammenzutreten gebietet (6 Anne c. 23, c. 78 der revidierten Ausgabe der Statuten). Die Proklamation muss auf einem öffentlichen Platze in Edinburgh und in allen Grafschaftsstädten mindestens 10 Tage vor der Wahl öffentlich verlautbart werden (14 und 15 Vict. c. 87)[1]. Die Wahl findet immer in Edinburgh statt. Die Wahlverhandlung wird vom Lord Clerk Register geleitet, der zuerst die Listen der schottischen Peers, die, was Vollständigkeit und Zuverlässigkeit anbelangt, viel zu wünschen übrig lassen sollen, vorliest. Es werden die einzelnen Peerschaften als solche namentlich aufgerufen, so dass es vorkommt, dass ein Peer mitunter für zwei oder mehr Peerschaften antwortet. Hierauf wird die eigentliche Wahlabstimmung vorgenommen, und zwar in der Reihenfolge der aufgerufenen Peerwürden. Aber auch hier wird durch Akkumulation der Peerwürden in einer Person noch keine mehrfache Stimmenzahl erzeugt, sondern jeder Aufgerufene stimmt nur einmal, und zwar für alle 16 gleichzeitig, die er als seine Kandidaten aufstellt.

Am Schlusse der Abstimmung, die also mündlich und öffentlich erfolgt und auch durch Stellvertretung erfolgen kann, wird das Skrutinium abgehalten und die Liste der 16 Gewählten in Form eines Berichts (Return) vom Lord Clerk Register dem Clerk des Crown Office nach London gesendet, um von diesem dem Clerk des Oberhauses eingehändigt zu werden. Jeder gewählte schottische Peer muss zu Beginn der Legislaturperiode den vorgeschriebenen Eid oder die feierliche Erklärung an Eidesstatt leisten. Erst dann hat er Sitz und Stimmrecht im Oberhaus. Das Missliche des ganzen Wahlverfahrens liegt nun darin, dass niemand über die Wahlberechtigung einer Person, die als schottischer Peer namens einer schottischen Peerschaft auftritt, eine klare Auskunft erhalten kann. Ein anderer Uebelstand ist der, dass die Liste der schottischen Peerschaften nicht zuverlässig ist, da niemand über das Erlöschen einer Peerschaft klare, unanfechtbare Nachricht zu liefern verpflichtet ist[2]. Durch 10 and 11 Vict. c. 52 ist in folgender Weise Abhilfe zu schaffen versucht worden:

---

1) S. über das Verfahren Lords Report on the Repr. Peerage of Scotland and Ireland, Lords Papers 1874, Nr. 140.

2) Sehr anschaulich wird dieser Missstand in einem „Eingesendet" an die Times vom 23. Sept. 1900 anlässlich der Parlamentswahlen von 1900 geschildert: „The Scotish Peerage. To the Editor of the Times ... The peers of Scotland, on the contrary, have always asserted and insisted that they are capable and, from a legal point of view, competent to decide their own affairs, and have always refused to recognize that it is compulsory to submit their succession to the arbitrament of the Committee of Privileges. Many Scottisch peerages have been adjudicated upon by the Committee of Privileges, usually, however, because there have been rival claimants, and because these rival claimants have found that there is no other tribunal to submit their claims to; though one clever Scottish peer, wishing to have a valid declaration as to his peerage, and not caring to himself incur the expense of a peerage case, was smart enough to get himself elected a member of the House of Commons, thereby throwing the onus and expense of proving that he was a peer upon his political opponents. The point, however, is that the peers of Scotland as a body do not recognize the necessity of submitting their claims to the Committee of Privileges, and they themselves possess no machinery for investigating claims. It is a moot point, moreover, whether the House of Lords itself has the right to challenge the possession of a peerage by any person who has been elected a representative peer for Scotland. The procedure at an election at Holyrood is briefly that the peers are called over according to the list of 1707, with such additions as the House of Lords has since ordered to be made to it.

1. Diejenigen Peerschaften, auf grund deren man seit 1800 niemals das Wahlrecht ausgeübt hat, sind zu streichen (s. 1). § 59.

2. Wenn das Stimmrecht eines sich als schottischer Peer Gerierenden von zwei Peers angefochten wird, so wird der Protest gegen dessen Stimmrecht von dem Lord Clerk Register zu Protokoll genommen und der Anspruch des Peers muss dann vor dem Committee of Privileges des Oberhauses geltend gemacht werden.

3. Ist aber einmal ein solcher Anspruch auf eine schottische Peerage klar begründet, dann kann das Stimmrecht von keiner anderen Person zu Lebzeiten des ein für allemal als berechtigt Anerkannten als von ihm selbst ausgeübt werden (s. 4).

Doch trotz alledem bleibt der Uebelstand, dass, wenn sich ein Peer zum Protest nicht findet, auch ein Unberechtigter als schottischer Peer stimmen darf, und noch immer ist keine Gewähr dafür vorhanden, dass wirklich erloschene Peerschaften (nämlich die nach 1800 erloschenen) nicht als fortbestehend gelten und zu einer Stimmrechtsausübung Veranlassung geben.

Dass ein schottischer Peer, der den 16 Gewählten angehört, durch die Beförderung zum Peer of the United kingdom ipso iure seine Repräsentationseigenschaft verliert, ist schon oben dargetan.

4. Die 28 irischen Peers, welche von der gesamten irischen Peerage auf Lebenszeit gewählt werden. Die irische Peerage ist, im Gegensatz zur schottischen durchaus nicht auf den Aussterbeetat gesetzt, im Gegenteil, sie soll und muss nach der Unionsakte mindestens auf dem Niveau von 100 Mitgliedern bleiben. Gegenwärtig (1899) umfasst sie (Whitaker a. a. O.) 2 Herzoge, 10 Marquise, 62 Earls, 37 Viscounts und 65 Barone.

Auch das irische Wahlverfahren zeigt mannigfache Vorzüge vor dem schottischen, insofern es schriftlich und geheim ist, und insofern, als doch vor der Wahl über die Wahlberechtigungen ein offiziöses Prüfungsverfahren stattfindet. Wenn eine Neuwahl notwendig wird (die aber nur dann notwendig wird, wenn einer der Gewählten gestorben ist!), so sendet der Kanzler von England ein Schreiben an den Kanzler von Irland und weist ihn an, die Wahl zu veranlassen. Die Person, die für die Wahl verantwortlich, ist aber nicht der Kanzler von Irland, sondern sein Unter-

A peer answers to his name and records his vote, there is no one to challenge even his identity, and there is no one to challenge, on behalf of the Crown, his right to the peerage he claims. Any Scottish peer present who may like to place himself in the invidious position of challenging either the identity or the peerage right of any person attempting to vote may do so; and this is the only check that, as far as I can learn, exists. This is not a perfect safeguard, but the fact nevertheless remains that the vote is recorded as a protested vote, but a protested vote is counted amongst the others. There are many possibilities which show how very inadequate this so-called check actually becomes; probably the most important is the fact that no person cares to place himself in the position of openly challenging the right of any person to whom in everyday life he stands in the relation of personal friendship. In the next place, there must be several peers who personally will be unknown to any others there voting. Take, for example, the case of the Earl of Seafield, who has always lived in New Zealand. Suppose some one turns up at Holyrood, and, when the Earldom of Seafield is called, votes under that designation. How is it possible for any one to know whether or not the person voting is the young New Zealander, who is now Earl of Seafield? There are doubtless other cases where the question of identity would equally have to be taken on trust by the rest of the Scottish peers voting. For various reasons, some number of Scottish peerages have within modern times been adjudicated upon by the Committee of Privileges; there are, however, several to my knowledge which from 1707 until the present day have never been proved or established either in the fact of the existence of the peerage or in the legitimate descent of those asserting themselves to be the rightful peers. I have no wish to challenge whole-

§ 59. gebener, der Clerk of the Crown and Hanaper in Irland, das Seitenstück zum englischen Crown-Clerk. Dieser versendet Stimmzettel, aber nur an diejenigen, die ihre Berechtigung zuvor nachgewiesen hatten. Er sendet ihnen zwei Formulare von Stimmzetteln, jedes der Formulare von einem speziellen Aufforderungsschreiben begleitet. Die Abstimmung vollzieht sich nun auf brieflichem Wege. Eine gemeinsame Wahlversammlung gibt es nicht. Peers, die im Auslande sind, können auch stimmen. Der Peer füllt nun die beiden Stimmzettel aus, muss aber zuvor den Untertaneneid vor einem im Gesetz dazu besonders qualifizierten britischen Beamten (im Inland: der Friedensrichter, im Auslande auch: Botschafter, Gesandter, Konsul) leisten. Die ausgefüllten Stimmzettel werden dann dem oben bezeichneten irischen Crown Clerk rückgesendet. Nach Verlauf von 52 Tagen wird das Wahlverfahren geschlossen und auf Grund desselben der Bericht mit dem Namen des Gewählten und den Wahlakten (insbesondere der abgegebenen Stimmenzahl) an das Oberhaus nach London gesandt. Jeder einmal gewählte irische Peer ist in der Folge für Lebenszeit berechtigt, für jede Legislaturperiode ein spezielles Einladungsschreiben zu erhalten. (Die schottischen Repräsentanten erhalten kein besonderes Einladungsschreiben!) Ein gewählter irischer Peer kann ohne weiteres zum Peer des vereinheitlichten Königreichs ernannt werden, ohne seine Repräsentationseigenschaft zu verlieren.

Auch kann ein zum Oberhaus gewählter irischer Peer zum Unterhaus nach London gewählt werden. In diesem Fall ruhen aber seine Peerageprivilegien, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht zum Oberhause innerhalb der irischen Peerage (Pike a. a. O. p. 366.)

Die Entscheidung, ob ein irischer Peer auch wirklich als solcher wahlberechtigt ist, steht nur dem Oberhause in London zu, welches das hiebei zu beobachtende Verfahren analog wie bei den übrigen englischen Peers durch St.O. XC—XCIX festgesetzt hat. Aber auch Frauen können, wiewohl sie zum Oberhause nicht wählen, ihre Rechte als irische Peeresses vor dem Oberhause geltend machen (St.O. XCIX).

5. Die Lords of Appeal in Ordinary. Ueber diese ist schon oben berichtet. Dieselben sind mittelst Patent unter dem gr. Siegel angestellt. Sie sind berechtigt, im Oberhaus zu sitzen[1]) und zu stimmen, haben alle Privilegien, die einem lebenslänglichen Peer zukommen und beziehen ein Gehalt von 6000 £ jährlich. Ihre Stellung ist in Fragen der Unabsetzbarkeit dieselbe, wie die anderer Reichsrichter. Ihre Zahl ist auf 4 festgesetzt. Auch müssen sie, um für das Amt qualifiziert zu sein, 15 Jahre als Barrister praktiziert und mindestens 2 Jahre ein hohes Richteramt bekleidet haben.

---

sale the due succession of the Scottish pears, nor yet any particular peer; this, however, I do say, that there are cases known to genealogists in which all the publicly available evidence points to the existence of grave doubt as to the right of peerage of some of those who will vote at Holyrood. Such a state of things is not as it should be, and calls for some remedy".

1) Einberufungsschreiben gerichtet an die Richter des Oberhauses und die Kronjuristen (Attorney und Sollicitor General und King's Ancient Sergeant). Edward etc. . . . to Our trusty and well beloved X. Y. Greeting. Whereas by the advice and assent of Our Council for certain arduous and urgent affairs concerning Us, the State and defence of Our said U. Kingdom and the Church, We have ordered a certain Parliament to be holden at Our city of Westminster on the . . . day of . . . next ensuing and there to treat and have conference with the Prelates, Great Men, and Peers of Our Realm. We strictly enjoining command you . . . (wie bei den Lords . . .) to treat and give your advice upon the affairs aforesaid etc. (wie bei den Lords) . . .

IV. Kapitel.

Die Grundlage parlamentarischer Tätigkeit.

1. Abschnitt.

Session; Prorogation, Adjournment und Dissolution des Parlaments und ihre Geschichte.

Das Problem. § 60.

I. Die scharfe Scheidung der hier in Frage stehenden Begriffe ist die Folge eines Jahrhunderte währenden Differenzierungsprozesses, der erst im 19. Jahrhunderte seinen Abschluss gefunden hat. Die heutige Bedeutung dieser Begriffe in England deckt sich nur ungefähr mit den bei uns auf dem Kontinente üblichen. Ich sage nur ungefähr; denn der Begriff der Session und der Dissolution (Auflösung des Parlaments) ist zwar gleichbedentend mit unseren Begriffen; die Begriffe Prorogation und Adjournment decken sich jedoch nicht mit unserer „Schliessung der Session“ und „Vertagung des Parlaments“. Die beiden letzten Begriffe sind im englischen Rechte weiter. Die Prorogation umfasst einmal unsern Sessionsschluss und ausserdem den Fall der Prorogation ohne vorhergehende Session, wenn ein Parlament für einen bestimmten Tag einberufen ist und vor seinem Zusammentritt auf einen späteren Tag prorogiert wird (prorogation by countermanding“). Wir würden hier von Vertagung durch das Staatsoberhaupt sprechen. Und ebenso ist auch der Begriff des Adjournment weiter als unser Begriff der Vertagung. Er umfasst im heutigen englischen Recht auch, und zwar vorwiegend, den Begriff des Sich-selbst-vertagens, welches das Parlament zuweilen vornimmt. Diese Inkongruenz der englischen und unserer auf dem Kontinente üblichen parlamentarischen Terminologie ist auf den oben genannten, historischen Differenzierungsprozess jener Begriffe zurückzuführen. Letzterer bietet aber auch abgesehen davon grösstes Interesse, weil wir hiedurch Einblick in die stillwirkende Werkstätte des parlamentarischen common law, der lex parliamenti, gewinnen können, und wird deshalb hier zur Darstellung gebracht.

Im Mittelpunkte jenes begrifflichen, Jahrhunderte währenden Differenzierungsprozesses steht der Begriff der Prorogation und des Adjournment. In klar durchgebildetem Gegensatze stehen diese beiden Begriffe schon seit der Zeit des Lord Coke, der berühmtesten Rechtsautorität unter Jakob I. fest. Lord Coke sagt[1]): „Der Unterschied zwischen einer Prorogation und einem Adjournment besteht darin, dass durch die Prorogation eines tagenden Parlaments eine Session herbeigeführt wird und infolge dessen alle eingebrachten Bills, welche noch nicht die königliche Sanktion erhalten haben, bei

1) Coke Institutes of the laws of England IV. p. 27: „The diversity between a prorogation and an adjournment or continuance of the parliament is, that by the prorogation in open court (im Gegensatze zur prorogation by countermanding) there is a session, and then such bills as passed in either house, or by both houses, and had no royall assent to them must at the next assembly begin again, etc. for every several session of parliament is in law a several parliament: but if it be but adjourned or continued, then there ist no session: and consequently all things continue still in the same state they were in before the adjornment or continuance“. — Und dann weiter: „When a parliament is called and doth sit, and is dissolved with out any act of parliament passed or judgment given, it is no session of parliament“.

§ 60. dem nächsten Parlamentszusammentritte wieder von neuem eingebracht werden müssen. Denn jede Session des Parlaments ist nach der Rechtsordnung ein Parlament für sich genommen. Wenn jedoch das Parlament bloss vertagt ist, dann liegt keine Session vor, daher verbleiben alle Parlamentsgeschäfte in dem status quo ante".

Dieser von Lord Coke präzisierte Gegensatz zwischen Prorogation und Adjournment gilt im grossen und ganzen auch heute; ich sage im grossen und ganzen: denn es finden sich eben auch heute Uebergangsstufen zwischen der Prorogation als Sessionsschluss (wie Coke sagt) und dem Adjournment. Einmal gibt es im englischen Rechte von altersher einen Begriff der Prorogation ohne vorhergehende Session. Es ist die schon oben bezeichnete „prorogation by countermanding", wenn ein prorogiertes Parlament auf einen späteren Tag, als ursprünglich angekündigt, vor Zusammentritt weiter prorogiert wird. Diese Prorogation nähert sich bedeutend dem Adjournment. Sodann ist das Adjournment selbst erst durch die moderne Rechtsentwicklung seit 1814 bloss als Sich-vertagen beider Häuser aus eigenem Antriebe (proprio motu) aufgefasst worden [1]). Vor 1814 ist von altersher auch meist nur ein Adjournment auf königlichen Wunsch (by kings pleasure) möglich. Noch Hatsell [2]), der 1781 schrieb, kennt nur diesen Fall des Adjournment. Diese beiden Uebergangsstadien zwischen dem Prorogations- und Adjournmentbegriffe nämlich: die „prorogation by countermanding" und das „adjournment by king's pleasure" ragen in das 19. Jahrhundert gewissermassen als Rudimente aus einer Epoche, wo Prorogation und Adjournment nicht so scharf von einander geschieden waren, wie heute. Sie weisen auf einen langen Entwicklungsprozess dieser Begriffe hin, der, wie schon oben erwähnt, erst im 19. Jahrhundert als abgeschlossen bezeichnet werden kann. Er bestand, wie ich nun kurz vorausschicken und in den folgenden Abschnitten erweisen will, darin, dass im Verlaufe der Jahrhunderte sich die einzelnen parlamentarischen Begriffe als Prorogation, Dissolution, Adjournment allmählich von einander abzusondern begannen. Im Anfange parlamentarischer Tätigkeit, unter Eduard I. bis zum Ausgange der Regierung Eduards III., lagen die genannten Begriffe im argen Durcheinander. Deshalb fehlte auch der Begriff der Session als Unterabteilung eines Parlaments. Diesen konnte man füglich entbehren und immer gleich nur die Gesamtdauer des Parlaments in Betracht ziehen, weil man eben die Prorogation nicht von der Dissolution schied. Ueberall dort, wo wir heute bloss von Prorogation sprechen würden, sprach man damals von einem Ende des Parlaments (fyn de Parlament), und wo wir heute von einer Parlamentssession sprechen, sprach man damals gleich von einem ganzen Parlament.

Der oben erwähnte Entwicklungsprozess der Begriffe bestand nun darin, dass zuerst und zwar bis in die Zeit des 15. Jahrhunderts (Heinrich V.), namentlich jedoch unter Heinrich IV., dem Vater des heutigen parlamentarischen Verfahrens (parliamentary practice), der Begriff der Prorogation sich scharf von dem der Dissolution

---

1) S. May, Treatise on Law of Parliament 10. ed. 1893, p. 45.

2) Hatsell, Precedents of Procedings in the House of Commons 1781 I. p. 210/211 und vor Hatsell unter Königin Anna auch Chamberlayne, Angliae notitiae or the present state of England 1702, p. 136. „The adjournments are usually made in the Lords house by the Lord Chancellor in the King's name . . . The speaker of the house of Commons, upon notice is given, that it is the Kings pleasure, that house shall also adjourn doth say, with the assent of the house, this house is adjourned". Gerade aus dieser Stelle bei Chamberlayne kann man den Entwicklungsgang und Bedeutungswandel des Adjornment genau sehen. Noch wiegt bei Chamberlayne das „King's pleasure" vor. Aber die Zustimmung (assent) des Hauses ist erforderlich. In unserm Jahrhundert nimmt die königl. Prorogation auf allen Gebieten ab, das „King's pleasure" verschwindet. Geblieben ist nur die Zustimmung des Hauses (the assent).

abtrennt: dadurch entsteht um die Zeit auch der Begriff der Session. Prorogation und Adjournment sind jedoch damals noch nicht von einander geschieden. Die Sonderung dieser Begriffe erfolgt nun von der Zeit Heinrichs V. bis zum Ausgange der Regierung Heinrichs VIII. Doch nur nach einer Richtung, allerdings der wichtigsten: dass nämlich eine Prorogation die schwebenden Parlamentsgeschäfte juristisch vernichtet, das Adjournment nicht. Daneben läuft dieser Sonderungsprozess der Begriffe Prorogation und Adjournment ruhig weiter. Immer nur stossweise löst sich hier beim Adjournmentbegriffe ein juristisches Merkmal ab, während es dem Prorogationsbegriffe bleibt und umgekehrt. So geht es das ganze 17. und 18. Jahrhundert hindurch bis zum Beginne des 19. Jahrhunderts fort. Bei May können wir nachlesen, wie seit Beginn des 19. Jahrhunderts das Adjournement auf königlichen Wunsch abkommt, wie demnach das juristische Merkmal der königlichen Initiative vom Adjournmentbegriffe sich abtrennt und beim Prorogationsbegriffe verbleibt. Wir selbst werden im Verlaufe der Darstellung zeigen, wie erst in der Zeit des 16. und 17. Jahrhunderts das juristische Merkmal der Fortdauer von Parlamentsprivilegien, das ursprünglich sowohl der Prorogation als dem Adjournment zukommt, sich vom Prorogationsbegriffe loslöst und dem Adjournment verbleibt. § 60.

Das ist die kurze Inhaltsangabe jenes Differenzierungsprozesses der in Frage stehenden parlamentarischen Begriffe, die uns heute so geläufig sind und denen niemand ihr hohes Alter ansehen würde, stünde nicht das englische Parlament als monumentum aere perennius da, um uns das hohe Alter jener Begriffe zu verbürgen und zu erklären.

II. Die beiden Hauptfragen, die uns hier interessieren sind:

1) Wann und wie hat sich der Begriff der Prorogation von dem der Dissolution des Parlaments abgelöst? 2) Wann und wie hat sich der Begriff des Adjournment vom Prorogationsbegriffe abgetrennt? Diese beiden Hauptfragen weisen auf den Kern des Problems hin, auf die Frage nach der Entstehung des Sessionsbegriffs. Ist nämlich einmal festgestellt, wann der Begriff der Session als Einschnitt in die Gesamtdauer des Parlaments entstanden ist, dann ist damit auch die Frage beantwortet, wann der Begriff der Prorogation selbständig einem ebenso selbständigen Dissolutionsbegriffe gegenübertritt. Sodann lässt sich mit dem geschichtlich festgestellten Sessionsbegriffe an der Hand sehr leicht zeigen, wann Prorogation und Adjournment sich von einander getrennt haben, denn der hauptsächlichste Unterschied zwischen ihnen liegt ja eben darin, dass die Prorogation eine Session schliesst, das Adjournment nicht. So ist der Brennpunkt unseres Problems die Frage: Wann und warum entsteht der Sessionsbegriff als Einschnitt der gesamten Parlamentsdauer?

Mit modernen Analogien ist diesem historischen Problem nicht beizukommen. Vor allem darf man sich die Sache nicht so vorstellen, als ob die Session als die natürliche Unterabteilung eines Parlaments entstanden wäre und sich von selbst mit Rücksicht auf eine gesetzlich vorgeschriebene Parlamentsdauer ergeben hätte. Man darf sich also die Prorogation bei ihrer Entstehung eben nicht als das vorstellen, was sie heute ist, nämlich als eine natürliche Ruhepause in der gesetzlich vorgeschriebenen Gesamtdauer eines Parlaments. Denn eine gesetzlich vorgeschriebene Gesamtdauer findet sich erst in der berüchtigten Triennial-bill Carl I. (a° 1640), wo vorgeschrieben war, dass jedes Parlament nach 3 Jahren vom Tage seiner ersten Sitzung ipso jure aufgelöst sei. Nun bestand aber der Sessions- und Prorogationsbegriff lange vor dieser Trienial-bill, welche auch mit unsern in Frage stehenden Begriffen, wie mit einer längst bekannten und festgestellten Nomenklatur operiert. Deshalb müssen wir diese moderne Analogie, als ob die Session aus dem natürlichen Ruhebedürfnisse in

§ 60. einer gesetzlich vorgeschriebenen Gesamtdauer des Parlaments entstanden sei, von vornherein ablehnen.

Aber ebenso unzulässig ist die Vorstellung, als ob die Session als selbstverständliche Unterabteilung der Parlamentsdauer entstanden sei, wenn und weil alle Geschäfte des Parlaments aufgearbeitet waren. Dieser seltene Fall, dass alle Parlamentsarbeiten, für welche die Parlamentsberufung erfolgt, wirklich vollbracht, war nur in wenig fortgeschrittenen parlamentarischen Verhältnissen, nur im Anfange parlamentarischer Tätigkeit, möglich. Also beispielsweise in England zur Zeit Eduards I. und Eduards II., auf dem Kontinente zur Zeit der Postulatlandtage des vorigen Jahrhunderts, wo der Monarch nur Geld verlangte, die Stände nur Geld bewilligen mussten. Bei so schwach entwickeltem parlamentarischem Leben lässt sich wohl eine wirkliche Erledigung aller schwebenden Parlamentsgeschäfte denken; es lässt sich denken, dass so die Session als eine natürliche Erledigung der Parlamentsgeschäfte entstanden sei. Aber das, worauf es hier ankommt, ist, zu wissen, wie die Session zum Begriffe der künstlichen Erledigung von Parlamentsgeschäften gekommen ist. Und dann: wäre die Sache so einfach, dass die natürliche Erledigung der Parlamentsgeschäfte schon den Sessionsschluss herbeiführen musste, dann hatte man doch immer, ebenso wie in der Zeit Eduards I. bis Eduards III. nur vom Schlusse des Parlaments, („le Parliament fynist")[1]) zu sprechen nötig gehabt. Wozu dann noch der Begriff der Session und Prorogation? Wie wenig übrigens der Sessions- und Prorogationsbegriff mit der natürlichen Erledigung der Parlamentsgeschäfte zusammenhängt, ergibt sich m. E. daraus, dass nach den massgebenden Rechtsautoritäten zu keiner Zeit[2]) die Erteilung der königlichen Zustimmung (royal assent) zu den bills als notwendige Beendigung des Parlaments oder einer Parlamentssession aufgefasst wurde. — So zitiert Hakewell Fälle aus dem 1. und 2. Reg.-Jahre der Königin Maria und aus dem 1. Reg.-Jahre Jakobs I., wo mitten in der Parlamentssession die königliche Zustimmung zu bills gegeben, ohne dass die Session deshalb geschlossen worden wäre. Dies wäre aber ganz unmöglich, wenn seit altersher die Session als natürliche Erledigung der Parlamentsgeschäfte betrachtet worden wäre. Dann hätte eben die Erteilung der königlichen Zustimmung (royal assent) zu bills auch den Sessionsschluss bedeuten müssen.

Also als natürliche Erledigung von Parlamentsgeschäften ist die Session nicht entstanden. Wie aber sonst? Wie kommt der Sessionsbegriff zur Bedeutung, eine künstliche Erledigung der Parlamentsgeschäfte herbeizuführen, eine künstliche Cäsur in der Parlamentsdauer darzustellen? Das ist unser Problem.

III. Bezüglich der Zeit, wann der Sessionsbegriff entstanden, müssen wir uns der Führung jener Rechtsautoritäten überlassen, welche eben hier in Betracht kommen können.

Auf der einen Seite steht der alte „Modus tenendi Parliamentum", der in der 2. Hälfte der Regierungszeit Richards II. (ungefähr nach 1380) entstanden ist. Auf der andern Seite steht das Buch von Thomas Smith „The commonwealth of England" London 1589, das jedoch, weil posthum, schon vor Smith's Tode (1577) geschrieben sein muss.

Der „Modus" weiss nichts von einer Session als Unterabteilung des Parlaments. Er sagt[3]) unter der Rubrik „die Beendigung eines Parlaments": „Das Ende des

---

1) Rot. Parliamentorum III. p. 623.

2) Hakewell, Modus tenendi Parliamentum 1659 p. 39 ff. und I. Com. Journals p. 544.

3) Cit. nach Sommers Tracts I. p. 15: „The finishing of the Parliament" The ending of the Parliament mus be assigned or appointed and openly proclaimed in the parliament,

Parlaments muss ausdrücklich festgesetzt und offen im Parlament und innerhalb der Umwallungen des Parlaments verkündet werden. Und wenn da ein Mann vorhanden ist, der sagen kann, dass er keine Antwort auf seine Beschwerde, die er dem Parlamente überreicht hat, erhalten, dann muss das Parlament fortdauern, bis er die Antwort erhalten.“ Wir sehen demnach: von einer künstlichen Erledigung der Parlamentsgeschäfte, als welche sich ein Sessionsschluss darstellt, ist hier nicht die Rede. Das Parlament soll so lange tagen, als bis alle Petitionen erledigt sind. Daher finden wir auch im „Modus“ keine einzige Erwähnung des Sessionsbegriffes. § 60.

Anders bei Thomas Smith, dersel besagt[1]): „But the last day of the Parliament or session the Prince commeth in person in his parliament“ ...

Der „Modus“ kennt noch nicht den Sessionsbegriff, wohl aber Thomas Smith. In der Zeit von 1380–1577 wird also der Begriff der Session entstanden sein müssen. Die folgenden Zeilen werden diese Behauptung erhärten.

Die Lösung des Problems. § 61.

I. Die Rechtstechnik der Parlamentsberufung und -entlassung von Eduard I. bis Eduard III.

In diesen Zeiten, da das parlamentarische Leben in England erst erwachte, war von einer Sonderung der Begriffe Prorogation und Dissolution des Parlaments nicht die Rede. Jede Prorogation eines Parlaments, wo eine solche genannt wurde, kam einer Parlamentsentlassung, einer Dissolution gleich. Das zeigt sich insbesondere darin, dass neue Wahlschreiben an die Sheriffe und eine Proklamation an den Kanzler für Neuwahlen erlassen wurde, nicht bloss wenn das Parlament seine Geschäfte, für die es einberufen worden war, erledigt hatte, sondern auch insbesondere dann, wenn die Parlamentsgeschäfte wegen dazwischen tretender Ereignisse nicht zum Ende gebracht werden konnten[2]). Der Ausdruck Prorogation wird in dieser Zeit mit Vorliebe gebraucht:

1) um ein Parlament, das für einen bestimmten Tag einberufen ist, auf einen späteren Tag zu verlegen, noch ehe es überhaupt zusammengetreten ist: ein Sprachgebrauch, der sich auch im heutigen englischen Parlamentsrechte erhalten hat und, wie wir bereits wissen, „prorogation by countermanding“ heisst[3]);

2) wird der Ausdruck prorogare (i. e. porro rogare) insbesondere seit Eduard III.

and within the place of parliament; and if there be any man that will say, that he hath none answer of his bill delivered into the Parliament, then to continue it till he hath an answer“.

1) Cit. nach dem englischen Auszuge bei Stubbs const. history III. p. 494.

2) S. z. B. Parry, Parliaments and councils of England, London 1839 p. 74 (5. Reg. Ed. II. a° 1311 Parl. zu London) p. 93 f. bis 95 (Parlamente des 2. Reg.-J. Ed. III. a° 1328 zu Northampton 24/4, York 31/7, Neusarum 16/10).

3) So unter Eduard I. (a° 1290 18. Reg.-J. Parlament in Westminster 22/4). S. Parry a. a. O. p. 54, ferner unter Ed. II. S. first Report on the Dignity of a Peer I, Appendix I. p. 208, 210, 211. „Rex venerabili ... archipo. Cantuar. totius Angliae saltm. Cum nuper parliamentum ... quod tenendum London. fecimus summoneri usque in diem ... quibusdam de causis apud Westm. celebrandum duximus continuandum ...“ Hingegen unter Eduard III. first Report a. a. O. II. p. 418 Rex venerabili ... archiepo. saltem.“ ... V'm, quia Dictis negotiis in eodem parliamento propositis ... per praelatos et proceres ac milites comitatuum tunc ibidem praesentes deliberato consilio responsum extitit, quod in tam arduis negotis sine vestri et aliorum praelatorum ... tunc absentium praesentia certum consilium dare non volebant ... parliamentum praedictum usque ad ... duximus continuandum seu prorogandum“.

§ 61. in Verbindung mit continuare (fortsetzen) gebraucht, um anzudeuten, dass ein neues Parlament einberufen werden soll, um Parlamentsgeschäfte, die im vorangehenden Parlamente nicht erledigt worden waren, zum Ende zu bringen. Ursprünglich wird hiefür bloss der Ausdruck continuare gebraucht [1]). Seit Eduard III. finden wir ziemlich regelmässig für die hier in Frage stehende Prorogation den Ausdruck „prorogatio et continuatio parliamenti". Das ist der Vorläufer unserer jetzigen eigentlichen Prorogation.

In diesen beiden Fällen der Prorogation, sowie, wenn das Parlament wirklich einmal seine Geschäfte erledigt hatte und entlassen (wie wir jetzt sagen würden dissolviert) war, wurde derselbe Modus der Parlamentsentlassung und der Berufung des neuen Parlaments beobachtet [2]). Sehr eingehend wird das hiebei beobachtete Verfahren in Parlamentary Writs ed. Palgrave I. p. 155 beschrieben wie folgt:

„Am 21. März des Jahres 1305 erlässt der König (Eduard I.) eine Proklamation in folgenden Worten: „Der König bedankt sich für das Erscheinen der Lords, geistlicher und weltlicher, und der Gemeinen und gestattet nun, dass sie zum heimatlichen Herde zurückkehren, dass sie aber ohne Verzug im Parlamente wieder zur Stelle seien, wenn der König es verlange ... Und die Abgeordneten der Grafschaften und Städte mögen dem Sire Johan de Kirkby folgen, der veranlassen wird, dass sie ihre Diätencertifikate von der Chancery bekommen". „Sodann überlieferte genannter Johan de Kirkby die Namen der Abgeordneten dem Kanzler und liess ausrufen, dass alle, welche eine Beschleunigung für ihre Diäten zu haben wünschten, in der Chancery zum Abholen derselben erscheinen sollten" (siehe Anmerkung 2 auf vorhergehender Seite: „Palgrave Parl. Writs I. p. 155 ....").

Wir sehen demnach, dass die Rechtstechnik der Parlamentsberufung und -Entlassung um diese Zeit aus 3 Teilen besteht:

1) die königliche Proklamation. Diese erfolgt entweder ausserhalb des Parlaments, namentlich im Falle der Neueinberufung, wenn das vorhergehende Parlament ohne weiteres entlassen wird, oder wenn eine Prorogation by countermanding stattgefunden hat. Oder die königliche Proklamation erfolgt im Parlamente, namentlich dann, wenn der König wünscht, dass die Abgeordneten und Lords sich wieder versammeln „ad continuandum parliamentum", also dann, wenn wir heute von Prorogation im engeren Sinne sprechen.

2) Die Ausfertigung von Wahlschreiben (writs of summons) an die einzelnen Sheriffs. Diese geht von der Chancery (Kanzleramte) aus und erfolgt auf alle Fälle,

1) Palgrave Parl. Writs I. p. 155: „Puis apres le XXI. jour de Marz fie fait une crie par commandement le Roi an cestes paroles: „Ercesvesqs. Evesqs. et autres prelats, Countes et Barons, chivalers des Conntez. Citizeyns et Burgeys et autres gentz de la commune que cy sount venuz al maundement nre. Seignr. le Roi a ces parlement: le Roy les mercy mult de leur venue et vuet que quant a ore quil retornent en leur pais; Issint quil reveignent presentement et saunz delai quele houre quil soient autre foiz remaundez sauve les Evesque countes et Barons Justice et autres qui sount de Conseil notre Seigneur le Roi que ceux ne sen aillent saunz especial conge du Roi. Et ceuz qui ount a busoigner que ceux demorgent a seivre lour busoignes. Et les chivalers qui sount venuz par les Countez et les autres qui sont venuz pur les Citez et les Burghs siwent a Sire Johan de Kirkby et il lour fera avoir brefs d'avoir leur depenses en leur pais". Et lavandit Johan de Kirkby par la reson de la crie avauntdite les nouns des Chwalers qui viendrent par les Countez et les nouns des autres qui vindrent par les Citez et Burghs livera an Chaunceler et fist crier que touz y ceux quy vouissent brefs sywre de leure despens ... siwissent illeoqs. pour leur brefs".

2) S. S. 337 A. 3 zitierte Proklamation unter Eduard I. Dann ähnliche Proklamationen unter 5. Eduard II. (1311), s. Parry p. 74, 6 Eduard II. (1312, s. Parry p. 75, unter 6. Eduard III. (1332), s. Parry p. 99.

nicht bloss wenn ein Parlament wirklich neuberufen, nachdem ein vorhergehendes entlassen worden (also im Falle der heutigen Dissolution des Parlaments), sondern auch wenn ein Parlament prorogiert wird „by countermanding" oder wenn es prorogiert wird „ad continuandum"[1]). Im letzteren Falle ergeht an die Sheriffe die Weisung, die alten Abgeordneten vom vorhergehenden Parlamente wieder zu entsenden oder Neuwahlen auszuschreiben[2]).

3) Die Ausstellung der „brevia de expensis levandis", der Diätencertifikate (später „writs de expensis" genannt). Diese erfolgt ebenfalls in der Chancery auf Geheiss des Königs und bedeutet die königliche Verabschiedung des Parlaments. Die Commons werden angewiesen, sich in der Chancery ihre (brevia) Diätencertifikate zu holen. Wie die Einberufung des Parlaments durch die Writs of summons, so erfolgte die Entlassung des Parlaments durch ihr Gegenstück: die Writs de expensis levandis. Das älteste ist uns aus der Zeit Heinrich III. (3. Reg.-J.) erhalten[3]). Die Form dieser Writs wird immer vollständiger. Während anfangs weder die Summe der Diäten, noch die Zeit der Parlamentsdienste genau fixiert werden, werden diese Punkte insbesondere seit Eduard II. immer vollständiger im Schreiben (writ) festgestellt. Ein solches Schreiben hat in seiner vollendeten Form unter Eduard III.[4]) folgenden Inhalt: „Der König seinen Gruss dem Sheriff. Wir befehlen Dir, dass Du von der Gesamtheit Deiner Grafschaft innerhalb und ausserhalb der (libertates) eximierten Orte den Rittern X. und Y. Deiner Grafschaft, welche in unserem Parlamente, das wir für den (folgt der Tag der 1. Sitzung) einberufen haben, für die Grafschaft erschienen sind, um dort mit uns zu beratschlagen . . . so und so viele solidi (folgt die Summe der Diäten) als Entschädigung für ihre Auslagen während des Kommens, Bleibens und Zurückkehrens vom Parlamente (pro Expensis veniendo ad nos ibidem morando et exinde ad propria redeundo), also für so und so viele Tage (folgt die Angabe der Tage) jedem der genannten Abgeordneten, und zwar 4 solidi für den Tag durch Steuern erheben und ausbezahlen sollst". Unterschrift des Königs und Angabe des Tages, an welchem das Writ ausgestellt, also das Parlament, entlassen worden ist.

In dieser Gestalt wurden die Diätencertifikate am Schlusse jedes Parlaments, also auch anlässlich jeder Prorogation, die ja einem Parlamentsschlusse gleichkam, ausgestellt. Sie mussten jedoch von jedem Abgeordneten selbst verlangt werden. Ihre Aus-

1) So das Parlament von Westminster im 3. Reg.-Jahr Eduard III. S. Parry a. a. O. p. 94, dann das Parlament im 6. Reg.-Jahr Eduard III. zu Everwik (1332). S. Rotuli Parliamentorum II. p. 67.

2) So das Parlament des 29. Reg.-Jahres Eduard I. (1301). S. Parry a. a. O. p. 64; das Parlament des 3. Reg.-Jahres Eduard II. (1311(zu London, Parry a. a. O. p. 74.

3) S. II. Report of the dignity of a Peer p. 7: unter Heinrich III. „Quia Rosbertus de . . . et socii sui de comitatu Northumbriae de praecepto Regis venerunt ad Regem usque Westm. a die Paschae in unum mensem etc. — pro quibusdam negotis communitatem totius comitatus tangentibus, mandatum est vicecomiti Northumbriae, quod praefatis quatuor militibus de communitate praedicta rationabiles expensas habere faciat. Teste Rege apud Westm. . . ."

4) Unter Ed. III. S. Prynne a. a. O. IV. p. 154: „Rex vic. saltm. Praecipimus, tibi quod de communitate comitatus tui, tam infra libertates quam extra habere facias dilectis et fidelibus nostris, Roberto de Elnestede et Johanni de Stopeham, militibus comitatus illius nuper ad nos ad consilium nostrum quod apud Westm. ad diem Veneris prox. ante festum Sti. Michaelis proximo praeteritum convocari fecimus pro communitate comitatus praedicti, venientibus . . . quatuor libras et octo solidos pro expensis suis, veniendo ad nos ad consilium praedictum, ibidem morando et exinde ad propria redeundo, videlicet pro undecim diebus, utroque praedictorum . . . capiente per diem quatuor solidos Teste Rege.

§ 61. stellung erfolgte in der Chancery, vom Kanzler. Das Schreiben (writ) selbst war an den Sheriff jeder Grafschaft gerichtet, welcher eine Einschätzung der Grafschaftsbewohner zum Zwecke der Erhebung der Diätensummen vorzunehmen hatte. Der Sheriff war sodann verpflichtet, eine Bescheinigung („indenture") über die Vornahme der Einschätzung und die wirkliche Auszahlung der erhobenen Diätensumme an die Chancery bezw. den Kanzler einzusenden. Und hier wurde auf Grund dieser eingesandten Bescheinigungen seit Eduard III.[1]) ein Register (Journal)[2]) geführt, welches den Hauptzweck verfolgte, die an sich unbestimmte Zeit des „eundo und redeundo" der Abgeordneten mittelst festen Tagestarifs zu bestimmen[3]). Die Berechnung wurde nun in der Chancery auf Grund jenes Tagestarifs vorgenommen und im Writ das Blankett der Tage, für welche die Abgeordneten Diäten beziehen sollten, wie folgt ausgefüllt. Vor allem wurde die wirkliche Zeit der Tagung des Parlaments in Betracht gezogen (morando). Sodann wurden auf Grund jenes Tarifs je nach der Entfernung des Parlaments vom Wohnorte des Abgeordneten „für das eundo und redeundo" eine Anzahl von Tagen zur eigentlichen Dauer des Parlaments hinzugeschlagen.

So hatte beispielsweise ein Abgeordneter aus Bedford, wenn das Parlament in Westminster tagte, 1—2 Tage für das eundo und 1—2 Tage für das redeundo zu Gute, wenn es in York tagte, sogar je 5 Tage. Ein Abgeordneter aus dem entlegenen Northumberland hatte Anrecht auf je 7—9 Guttage für das eundo et redeundo, wenn das Parlament in Westminster tagte, auf je 3 Tage, wenn es in York tagte. Diese Guttage (für eundo et redeundo, for going and returning) wurden nun zur Parlamentsdauer mit oder ohne einem besonderen „odd day"[4]) hinzugeschlagen, und auf Grund dieser Berechnung wurde die Gesamtzeit, für welche der Abgeordnete Diäten verlangen konnte, im Writ genau festgestellt.

Der Tarif in der Chancery hatte aber nicht nur den Zweck, das „eundo et redeundo" im Writ festzustellen. Er diente auch dazu, die Dauer der Parlamentsprivilegien zu bestimmen[5]). Der unbestimmte Zeitausdruck „eundo et redeundo", dessen Feststellung ursprünglich ganz in der Willkür des Sheriff stand, später, wie wir sahen, durch die Chancery festgestellt wurde, ist das Bindemittel zwischen den Diäten der Abgeordneten und der Dauer der Parlamentsprivilegien geworden. Auch die Parlamentsprivilegien wurden nach der Zeit bemessen, welche durch den Ausdruck „eundo et redeundo" gegeben war. Wie Prynne, die Autorität auf diesem Gebiete, feststellt[6]), wurde jeder Attorney Clerk des Gerichts, jeder Richter durch Privilegien vor Verhaftung geschützt mit der Begründung des alten Rechtsbuchs[7]): „Weil nach dem alten Brauche unseres Reichs diese Privilegien für jeden, der zu unserem Gerichtshofe kommt, dort bleibt und zurückkehrt, existieren und von Rechts wegen sein müssen, so lange die Geschäfte in unserem Gerichtshofe tagen". („Dum sic negotia aliqua eodem Banco et curia prosequuntur").

1) Prynne IV. p. 652.

2) Dasselbe von mir abgedruckt nach Prynne a. a. O. in Tübinger Zeitschrift für Staatsw. 1901 S. 190 ff.

3) Prynne a. a. O. IV. 662 ff.

4) Prynne a. a. O. IV. p. 660.

5) Prynne a. a. O. IV. p. 666 ff.

6) Prynne a. a. O. p. 649.

7) Old book of Entries f. 469: „Cum secundum legem et consuetudinem regni nostri Angliae hactenus usitatum . . . a tempore quo non extat memoria, sub protectione nostra, in veniendo versus curiam nostram praedictam, ibidem morando, et exinde ad propria redeundo, existant et de jure esse debuerunt, dum sic negotia aliqua in eodem Banco vel curia prosequuntur" cit. bei Prynne a. a. O. Interessant ist hier die auch sonst dem englischen Parlamentsrechte geläufige Gleichstellung von Richter und Abgeordneten. Wir haben in dieser Tatsache den wichtigsten Grund der Parlamentsprivilegien zu sehen. S. weiter unten im Texte.

Der Abgeordnete, der also zum Parlamente, der alten Curia regis, zog, hatte demnach § 61. dieselben Privilegien namentlich Freiheit vor jeder Verhaftung (freedom from arrest), wie jeder andere Richter. Auch diese Privilegien dauerten „eundo, morando et redeundo", und für die Berechnung dieser Zeit war der erwähnte Diätentarif in der Chancery massgebend. Daher dauerten die Privilegien des Abgeordneten so lange, als Tage in seinem „writ de expensis levandis" verzeichnet waren, eine Tatsache, die auch beispielsweise Parry[1]) kennt, aber nicht zu erklären weiss. Freilich als später die Diäten der Abgeordneten (wages) überhaupt nicht mehr eingehoben wurden, insbesondere seit Elisabeth[2]), entfiel auch ganz der Berechnungsmassstab für die Dauer der Privilegien, wie er in jenem Tarife bestanden hatte. Zu Prynne's Zeiten war er noch im Gedächtnis: Blackstone kennt für das eundo et redeundo nur 40 Tage vor und nach der Session, als Dauer in Bausch und Bogen, eine Auffassung, die bis auf den Tag die herrschende geblieben ist und die manche, wie z. B. May[3]) auf das „ad minus quadraginta dierum" des 14. Artikels[4]) der Magna Charta zurückführen zu müssen glauben, d. i. also auf den Zeitraum der zwischen der Königlichen Proklamation, die das Parlament beruft, und dem wirklichen Zusammentritte des Parlaments gelegen ist. Dies war für Blackstone ganz natürlich. Man wusste, dass das „eundo et morando et redeundo" die Zeit für die Dauer der Parlamentsprivilegien, uralt war. Und diese Tatsache knüpfte man zu Blackstone's Zeit an das älteste Verfassungsdenkmal, die Magna Charta an, weil der wirkliche Anknüpfungspunkt für die Privilegien, nämlich die Diäten der Abgeordneten, damals nicht mehr bestand. Dass diese Ansicht Blackstone's falsch ist, können wir jetzt klar ersehen, wenngleich die Zahl von 40 Tagen für die Berechnung des „eundo et redeundo" als der Dauer der Parlamentsprivilegien heute Gewohnheitsrecht ist.

Wie dem auch immer sei: zur Zeit Eduard III. bis ins 15. Jahrhundert und sogar bis in die Zeit Prynne's (1664) galt infolge jener eigentümlichen Rechtstechnik des Journals in der Chancery der Grundsatz, dass die Parlamentsprivilegien so lange dauerten, als das „writ de expensis" Diätentage (days of wages) enthalte.

II. Die Rechtstechnik der Parlamentsberufung und Parlamentsentlassung unter Eduard III. und Richard II.

Wir sahen, dass bis in die Zeit Eduard III. die Technik der Parlamentsberufung und -Entlassung für die blosse Prorogation dieselbe war, wie für die wirkliche Beendigung des Parlaments. Prorogation und Dissolution waren eben gar nicht von einander geschieden. Das ergibt sich daraus, dass nach jeder Prorogation neue Wahlschreiben an die Sheriffe erlassen wurden, sodann daraus, dass nach jeder Prorogation, wie fast nach jeder Beendigung des Parlaments, selbständige „writs de expensis levandis" ausgestellt wurden.

Bei dieser Rechtstechnik[5]) der Parlamentsberufung und -Entlassung verbleibt es im grossen ganzen auch unter Eduard III. Aber schon ist das deutliche Bestreben und

1) Parry Introduction a. a. O. p. XXXIII ff.

2) Hearn, Government of England 1867 p. 498.

3) May a. a. O. p. 107.

4) Art. 14: „Et ad habendum commune consilium regni, . . . summoneri faciemus archiepiscopos, episcopos abbates, comites et majores barones, sigillatim per litteras nostras; et praeterea faciemus summoneri in generali per vicecomites et ballivos nostros, omnes illos, qui de nobis tenent in capite; ad certum diem, scilicet ad terminum quadraginta dierum ad minus et ad certum locum. . . ."

5) So für die prorog. Parlamente 5. Reg.-J. Eduard II. (abgehalten in London), 2. Reg.-J. Eduard III. 6. und 17. Reg.-J. Eduard III. (abgeh. in York), 45. Reg.-J. Eduard III. abgeh. in Westm. und Winchester).

§ 61. der Ansatz zur Reform wahrzunehmen.

Wir dürfen uns für jene Zeit nicht vorstellen, dass die gewählten Abgeordneten auf Windesflügeln zum Parlament eilten. Tatsache ist vielmehr, dass sie sich der mühsamen Reise und Parlamentsarbeit gerne entzogen und daher, wenn sie gewählt worden waren, Bürgschaft leisten mussten, dass sie auch wirklich im Parlamente erscheinen würden[1]). Auf der andern Seite tritt, nun gerade um die Zeit Eduard III., das Bestreben der Könige auf, mit der Vergrösserung der Parlamentsarbeiten, dieselben Abgeordneten, die schon zu einem Parlamente erschienen waren, namentlich dann wieder vor sich zu sehen, wenn das betreffende Parlament fortgesetzt („kontinuiert") werden musste, weil nicht alle Parlamentsgeschäfte erledigt waren. Dieses Bestreben ging namentlich von der Erwägung aus, dass die vielen Arbeiten und der Trubel, welche Neuwahlen gewöhnlich begleiteten, möglichst vermieden werden sollten. Aus diesen Gründen versuchte Eduard III. im Ausgange seiner Regierung folgende Aenderung in der Rechtstechnik der Parlamentsberufung. Im 45. Jahre seiner Regierung muss er ein nach Westminster berufenes Parlament prorogieren, weil die bewilligte Subsidiensumme nicht genügend zu sein schien. Um dem Volke die Mühe einer Neuwahl und die damit verbundenen Wirren zu ersparen, erlässt er für das neue Parlament, das nach Winchester berufen wird, nicht neue Wahl-, sondern bloss neue Sendschreiben, in welchen den Sheriffs befohlen wird, die Abgeordneten vom letzten prorogierten Parlamente wieder zu senden, „ut laboribus parcatur"[2]). Und damit das Volk nicht zu viel Geld für die Diäten der Abgeordneten bezahlen müsste, „ut expensis parcatur" wird, statt 2—4 Abgeordneter, bloss 1 Abgeordneter verlangt. So ist nun das Rad ins Rollen gebracht: die Rechtstechnik der Parlamentsberufung und -Entlassung bedarf der Reform, weil die Parlamentsgeschäfte immer komplicierter werden. Diese Reform wird unter Richard II. fortgesetzt, allerdings, wie wir gleich sehen werden, in unvollkommener Weise. Die Gründe, welche Richard II. zu einer Reform jener Rechtstechnik veranlassten, entsprangen vorwiegend seiner egoistischen und autokratischen Natur, die aber durch das Gegenbestreben der Gemeinen beschränkt wurden. Es hatten sich nämlich seit Eduard III. die Parlamentsgeschäfte wesentlich gemehrt, und denselben musste doch wenigstens scheinbar Rechnung getragen werden. Nun suchte Richard II., der stets Geld brauchte, immer nur dann das Parlament einzuberufen, wenn er eine Geldbewilligung erlangen wollte. Kaum hatte das Parlament Geld bewilligt, so wurde es auch schon entlassen. Dies hatten sich die Commons unter Eduard III. noch gefallen lassen[3]). Aber nicht mehr unter Richard II. Sie bitten und beschwören den König, mit Rücksicht darauf, dass ihnen unter Eduard III. jährliche Parlamente zur Abhilfe von Rechtsbeschwerden zugesagt worden sind[4]), es möge der König sie nicht früher fort schicken, als bis sie ihre Beschwerden vorgebracht hätten[5]). Es hatte nämlich

1) Stubbs, Constitutional history III. p. 439.

2) Report on the dignity of a Peer II. p. 650: „Rex vicecomiti saltm. . . . . Et quia habita super levatione subsidii praedicti per nos et consilium nostrum deliberatione diligenti videtur eidem consilio, quod nobis de dicta summa quinquaginta milium librarum ad terminos juxta intentionem . . . responderi non potest: Nos volentes plenius informari super declaratione intentionis concessionis subsidii praedicti . . . ordinavimus, ut laboribus parcatur et expensis, cum quibusdam eorundem magnatum, militum civium . . . praedictorum (d. i. derj. welche schon zum früheren Parlamente berufen waren) . . . super praemissis praedictis colloquium habere et tractatum. . . ."

3) S. Parry a. a. O. p. 131 im Parlament von Westminster 45. Reg.-J. Eduard III. (1371).

4) Stubbs, Constitutional history III. p. 393.

5) Rotuli Parl. III. p. 23 Nr. 95: „Item prient la Commune . . . Que plese a nre. dit.

der König nur zu oft den Köder der Parlamentsberufung ausgeworfen, nur um Geld- § 61. bewilligungen zu erhalten, nicht um Rechtsbeschwerden zu erledigen [1]). Die Commons, die nun ins Parlament kamen, hofften auch auf Erledigung ihrer Beschwerden. Aber siehe da! Der König entliess sie, wenn er nur die Geldbewilligung erhalten hatte, ohne ihre Beschwerden anzuhören. So bitten die Commons auf der einen Seite, sie nicht alljährlich zu dem Zwecke einzuberufen, um Geld zu verlangen [2]). Auf der andern Seite verlangen sie vom Könige, wenn er sie schon einberufe, wenigstens ihre Rechtsbeschwerden anzuhören, die unerledigten zu Ende zu führen und eine bestimmte Zeit für die Anhörung der Beschwerden innerhalb der Dauer des Parlaments zu fixieren [3]).

Sr., de tenir Parlement un foitz par an au meynz, et ceo en lieu convenable: Et q'en mesmes les Parlements soint le Plees q. sont en la dite forme delaiez, et les Plees la ou les Justices sont ent diverses opinions recordez et terminez: Et q'en mesme la manere purront le billes estre terminez q. serront liverez au Parlement si avaunt come raison et Ley demaunde." Rot. Parl. III. p. 32 Nr. 4: „Secoundement . . . a la priere des Seigneurs et Communes estoit ordeignez et assentuz, q. Parlement serroit tenuz chescun an, mesme nostre Sr. le Roi veuillant toutdys faire tenir toute bone Covenant et mettre en execution chescun Ordinance faite en ses Parlements, si ad il partant fait sommondre ce Parlement." Rot. Parl. III. p. 61 Nr. 28: Item supplient les Communes par ce q. Petitions et Billes mises en Parlement par diverses persones des Communes ne purront d'ycelles devant ces heures nul responce avoir; Que de lour Petitions et Billes mises ore en cest present Parlement . . . qe bone et gracious respons et remede lour ent soint ordeine devant lour departir de chescun Parlement. . . ."

1) S. Rot. Parl. III. p. 32 Nr. 4: „le Roi veuillant toutdys faire tenir toute bone Covenant et mettre en execution chescun Ordinance faite en ses Parlements, si ad il partant fait sommondre ce Parlement". Wie misstrauisch sich Commons und König bei Parlamentsberufung gegenübertraten, wie der König zuerst die Geldbewilligung, Commons zuerst die Erledigung der Rechtsbeschwerden verlangten, dafür sprechen folgende Belege, die deutlich zeigen, wie der König die Parlamentsberufung nur als Köder für seine Geldpläne auswarf. Rot. Parl. III. p. 104 Nr. 39: Die Commons bitten doch, ihre Rechtsbeschwerden vor der Geldbewilligung zu erledigen: „A Quoi fuist autre foitz repliez de par le Roi, q. ce n'admye est custume de Parlement devaunt ceste heure, d'avoir general Pardon, et tielle Grace de Roi, quant la Commune riens ne voet au Roi granter; . . . Et adonqs. fuist dit de par le Roi Qe le Roi s'adviseroit de sa dite Grace tanq. la Comune. avoit fait de leur part ce q. a eux appartient." Rot. Parl. III. p. 244 Nr. 11. „Die Commons haben eine Geldbewilligung gemacht und fürchten, dass sie vom Könige in gewohnter Weise vor Erledigung ihrer Rechtsbeschwerden nach Hause geschickt würden. Sie bitten daher: „Et en outre present al Roy q. noun obstant le dit Grant issint fait devaunt le fyn du Parlement, come desuis, qe le dit Parlement purroit nientmayns tenir avant son cours et estre ajourne si mestier serroit, et toutes choses touchantz le dit Parlement auxi pleinement faitz et executz come le dit Grant n'eust este faut sinount al fyn du Parlement en manere accustumez. Et le Roy l'ottroia si avant come la chose soy deveroit faire de reson".

2) Rot. Parl. III. p. 75 Nr. 17: „les seigneurs et Communes. En priantz a nre. Seigneur le Roi, q. nul Parlament soit tenuz deinz le dit Railme pur plus charger sa poevre Commune par entre cy et le dit feste de St. Michel proschein venant en un an."

3) Rot. Parl. III. p. 36 Nr. 21: „A quoy la dite Commune priast d'avoir le jour limitez al dit primer jour de Parlement, a deliver lours communes billes, proloignez oultre tan q. al jour des Almes proschein venant, tout cel jour accomptez: et ce lour estoit ottroiez" Rot. Parl. III. p. 60 Nr. 25. „Et est assavoir, q. pur ce q. cest Parlement si estoit bien pres au fyn quant cest bussoigne feust issint touchez et parlez: Et partant, et pur autres chargeants bussoignes touchant l'estat notre Seigneur le Roi, et la salvation du Roialme, dont les Seigneurs du Parlement d'autre part estoient alons moelt graundement occupiez; mesmes les Seigneurs, qi alors ne furent suffisantement avisez sur si haute et chargeante matire ne poaient a ceste busoigne pluis attendre. Mais par assent du Parle-

§ 61. Richard II. lässt nun gegenüber diesen Beschwerden durch seine Richter[1]) 1387 erklären, dass es des Königs Prärogative sei, sein Parlament zu entlassen, wann er wolle und dass es ein Recht sei, dass zuerst seine Wünsche (articuli) im Parlament befriedigt werden, ehe die Wünsche der Commons befriedigt werden könnten[2]). In diesem Kampfe zwischen König und Gemeinen, der wie bekannt, mit der Absetzung Richard II. endete, siegen die Gemeinen. Denn der Grundsatz, der vom „Modus tenendi Parliamentum", entstanden in der zweiten Hälfte der Regierung Richard II., aufgestellt wird, lautet (p. 14 Sommers Tracts I): „Of the ending of the Parliament. The Parliament ought not to be ended, while any petitions dependeth undiscussed or the last, to whom a Determinable answer ist not made, and if the king permitteth the contrary[3]) .... dieser Grundsatz wurde nun im ersten Regierungsjahre Heinrich IV.[4]), wie wir bald sehen werden, bestätigt.

So führen zwei Gründe insbesondere zur Aenderung jener Rechtstechnik der Parlamentsberufung und Parlamentsentlassung:

1. Neuwahlen werden dem Könige unbequem, weil sie das Volk erregen, Mühen und Trubel bei den Wahlen erzeugen, und weil sich die Grafschaften und Städte der Beschickung des Parlamentes wegen der hohen damit verbundenen Lasten[5]) entziehen.

Der zweite Grund ist die Ausbildung jenes Rechtssatzes, wie ihn der „Modus Parliamenti" oben aufstellt, dass ein Parlament nicht eher beendigt werden könnte, als bis alle Petitionen, kurz alle Parlamentsgeschäfte erledigt worden seien.

Diese beiden Gründe verstärken das schon unter Eduard III. fühlbare Bestreben der Könige, dieselben Abgeordneten nach einer Prorogation im Parlamente wieder zu

---

ment, jour en est donez as ditz Contes en le prosch' Parlement, toutes choses esteanz en mesme l'estat q'ore sont, sauvez as parties lours resons et chalanges quelconqs. Et en oultre est accordez, les Record et Proces avaquent ditz soient en ditz prosch' Parlement, par la cause avant dite".

1) Rot. Parl. III. p. 233: „Item querebatur ab eis (nämlich den Richtern) numquid rex quandocumque sibi placuerit poterit dissolvere Parliamentum, et suis Dominis et communibus precipere quod ab ide recedant, an non? Ad quam quidem questionem unanimiter responderunt, Quod potest."

2) Rot. Parliamentum a. a. O. „Num quid Rex debeat habere in ea parte Regimen Parliamenti, et de facto regere ad effectum, quod super limitatis articulis per Regem primo debeant procedere, vel an domini et Communes primo debeant habere Responsum a Rege super articulis per eosdem expressis antequam ulterius procedatur? Ad quam quidem questionem unanimiter responderunt, Quod rex in ea parte haberet Regimen; et sic seriatim in omnibus aliis articulis tangentibus Parliamentum usque ad finem Parliamenti. Et si quis contra hujusmodi Regimen Regis fecerit, tamquam proditor est puniendus". Beide Ansprüche der Richter werden im 21. Reg.-J. Richard II. bestätigt.

3) Stubbs, Select Charters p. 512: „De Partitione Parliamenti. Parliamentum departire non debet dummodo aliqua petitio pendeat indiscussa vel, ad minus ad quam non sit determinata responsio, et si rex in contrarium permittat perjurus est."

4) Rot. Parl. III. p. 425, Parlament des 1. Reg.-J. Heinrich IV. (1399) zu Westm., in welchem jene Richtersprüche kassiert werden. S. dazu auch die Schrift des alten Twyssden „Certaine Considerations upon the Government of England" p. 141 ff. im 45. Bd. der Camden-Society-Schriften.

5) Die Commons petitionieren unter Richard II. Rot. Parl. III. p. 53: „Please a notre tres redoute Seignor le Roi et a tres sages Seigneurs Peres ordeigner en ceste presente, Parlement q. les Chivalers del Counte de Kent q. sount ... assignez par le Parlement, soient paies de lorur gages par les Communes du dite Counte ... E aunt regard, q. en temps a venir est ordeigne de tener plusours Parlements q. n'ount este devant ses houses, a tres grant charge ...."

sehen, und das Mittel dazu war die Aenderung der uns bekannten Rechtstechnik der §61. Parlamentsberufung und -Entlassung. Diese Aenderung bestand darin, dass 1. keine neuen Wahlschreiben nach einer Prorogation ad continuandum Parliamenti (to continue the parliament) erlassen wurden[1]), was, wie wir sahen, schon Eduard III. im 45. Regierungsjahre versucht hatte. Sodann 2. (was eine noch viel bessere Garantie bot und insofern eine Verbesserung der Rechtstechnik darstellte): Die Abgeordneten bekamen nicht gleich nach jeder Prorogation das „writ de expensis" ausgestellt, sondern erst am Schlusse des Parlaments[2]), bis sie wirklich alle Geschäfte erledigt hatten. Ein Abgeordneter, der zum Parlamente nach der Prorogation nicht erschien, war nicht in der Lage, ein Writ zu verlangen, selbst wenn er im Parlamente vor der Prorogation erschienen[3]) war. Letzteres war nämlich noch unter Eduard III. möglich gewesen[4]). Seit Richard II. nicht mehr; der Abgeordnete konnte sich also nicht beschränken und sagen: „Ich verlange ein Writ für die Zeit, für welche ich wirklich gesessen bin. Da ich in dem Parlamente vor der Prorogation gesessen bin, verlange ich mein Writ für diese Zeit. Zum Parlamente nach der Prorogation will ich oder kann ich nicht kommen." Solche Reden hätten ihm noch zur Zeit Eduard III. nützen können. Seit Richard II. nützten sie ihm nichts. Dadurch erzwang sich der autokratische Richard II. das pünktliche Erscheinen seiner Abgeordneten.

III. Die Entstehung der Prorogation im technischen Sinne und der Session als künstlicher Unterabteilung der Gesamtdauer des Parlaments seit Heinrich IV.

Heinrich IV., der grosse Reformator auf dem Gebiete des parlamentarischen Verfahrens und des Wahlverfahrens, hatte, als er zur Regierung kam, drei divergierenden Wünschen in unserer Frage Rechnung getragen. Es waren dies Wünsche, die schon unter den vorausgehenden Regierungen laut geworden waren. Vor allem verlangte das Volk von dem Trubel bei Neuwahlen verschont zu bleiben. Dies erfolgte durch die grosse Wahlreform und Reform des Wahlverfahrens seit 1406, die Heinrich IV. vornahm[5]). Aber das Volk verlangte noch mehr. Die häufigen Prorogationen waren ihm eine Last und zwar eine drückende Last. Nicht bloss wegen der damit verbundenen Geldausgaben, sondern auch deswegen, weil die Abgeordneten vor und nach jedem,

1) So die Prorogationen unter Richard II. 5. Reg.-J. (1381), 11. Reg.-J. (1388) 21. Reg.-J. (1397/98).

2) Noch im 5. Reg.-J. Eduard II. wird ein Parlament nach London einberufen, tagt hier vom 8. August bis zum 9. Oktober, wird dann bis 5. November prorogiert und tagt bis 18. Dezember. Es werden hier nur 2 Writs de expensis ausgefertigt: das eine datiert vom 9. Oktober, das andere vom 18. Dezember. S. Prynne a. a. O. IV. p. 31 und 34. Ebenso wird im 2./3. Reg.-J. Eduard III. ein Parlament nach Neu-Sarum einberufen und dann prorogiert. Das prorogierte Parlament wird dann nach Westminster einberufen und es werden zwei Writs de expensis angefertigt. S. Prynne a. a. O. IV. p. 89 und p. 101. Das letztere Writ sagt: „Rex vicomiti-salutem: „Praecipimus tibi, quod te communitate habere facias dilecto X und Y . . . qui ad Parliamentum nostrum quod de civitate nostra Sarum usque Westminstrum in octabis Purificationis Beatae Mariae . . . per nos . . . adjournatum seu continatum fuit . . . rationabilis expensas . . . etc." Hingegen wird seit Eduard III. nur ein Writ de expensis ausgestellt selbst wenn eine Prorogation inzwischen stattgefunden hat. Ein solches Writ lautet Prynne a. a. O. IV. p. 127: „Praecipimus tibi, quod, habere facias X und Y. qui ad Parliamentum nostrum ad diem veneris summoneri fecimus et quod postmodum usque ad octabas St. Hillari certis decausis prorogavimus 14 libras pro 18 Diebus, veniendo ad dictum diem veneris ibidem morando et exinde redeundo et septedecim diebus veniendo ad dictas octabos ibidem morando et exinde redeundo."

3) S. Prynne a. a. O. IV. p. 355.

4) Prynne a. a. O. p. 122 ff.

5) Stubbs, Constitutional history III. p. 420 ff.

§ 61. selbst bloss prorogierten, Parlamente und während der Dauer des Parlaments, die Parlamentsprivilegien für sich hatten „eundo, morando et redeundo“. Das konnte den Gang der Rechtspflege wirklich lähmen, lähmte ihn und wurde auch so vom Volke unangenehm empfunden [1]).

Wie bitter sagt der Historiograph Holingshed [2]) mit Rücksicht auf die 3. Prorogation des Parlaments im 7. Regierungsjahre Heinrich IV. (1407/8): „Es war ein grosser Verlust und Schaden des Gemeinwesens, denn die Diäten der Abgeordneten zum Parlamente waren beinahe gleichwertig jenen Subsidien, welche nach der Parlamentsberufung im Parlamente verlangt wurden“. — Und andere Historiographen jener Zeit bezeichnen diese Prorogationen als grossen Fleck dieser Regierung („a great blot in this reigne“). Hier musste die Reform also einsetzen.

Der zweite geäusserte Wunsch ging von den Abgeordneten, den Commons aus. Sie wollten nicht bloss als Marionetten für die Geldbewilligung fungieren, sondern auch ihre Rechtsbeschwerden im Parlamente vorbringen können. Deshalb bestätigte ihnen Heinrich IV. jenen alten Satz des „Modus tenendi“, dass das Parlament nicht eher entlassen werde, als bis alle Petitionen erledigt seien; er bestätigt und anerkennt zu Recht, dass im Parlament nicht zuerst auf jeden Fall nur Geldbewilligungen zu machen seien, und verwirft die entgegengesetzte Meinung der Richter Richard II. [3]) Ja Heinrich IV gewährt sogar den Commons gewisse Tage in der Woche für ihre Rechtsbeschwerden [4]).

1) Twyssden a. a. O. p. 168.

2) Cit. bei Parry a. a. O. p. 166 Note c: „It was a great loss and damage to the Commonalty for the expense of their Representatives was almost equal in value, to the sum that was demanded for subsidy“.

3) S. Rot. Parl. III. p. 425 durch Kassierung jener Richtersprüche aus dem 2. und 21. Reg.-J. Richard II. s. oben S. 344. Der König Heinrich IV. sichert übrigens jenen Satz des „Modus“ ausdrücklich zu. Rotuli Parliamentorum III. 455: „Et outre ceo il (der Sprecher) pria de par les ditz Communes a mesme notre Sr. le Roy, q. de les matirs a monstrens as mesmes les Communes a cest present Parlement ils purroient avoir bon advys et deliberation, sans estre mys sodeinement a repons de les pluis chargeantz matires (gewöhnlich Geldbewilligungen!) au fyn de Parlement, come il ad este usez devaunt ces heures. A. quoi leur feustresponduz de par le Roy . . . q. il est par l'entention du Roy de suir cel ordre de fait . . . ainz, q'ils averont bon advis et deliberation de temps en temps, come le besoigne requist“. Wie kühn die Commons übrigens jetzt geworden, ergibt sich aus ihren Klagen, nicht bloss ungestört über ihre Petitionen zu beraten, sondern die Beantwortung der Petitionen vor der Geldbewilligung zu erhalten. Der König weist dies Ansinnen zurück, doch geht aus seiner Antwort klar hervor, dass er die Geldbewilligung nicht für die einzige und ausschliessliche Tätigkeit hält. Rot. Parl. III. p. 548: Item mesme la Samady, les ditz Communes monstrerent a nre. dit Sr. le Roy, q. come es pluseurs Parlements devant ces heures leurs communes Petitions n'ont estee responduz devant ils avoient fait leur Grante . . .; Et sur ceo prierent a mesme nre. Sr. le Roy de grantir a mesmes les Communes, q'ils puissent avoir conisance de Responses de leur dites Petitions devant ascune tiele grante ensy en faire . . . A quoi leur feust responduz, Qe celle manere de fait n'ad este veus ne use en nul temps de ses progenitours ou predecessours q'ils averoinet ascun Respons de leur Petitions ou conisance d'icelle, devant q'ils avoient monstrer et faitz toutz leurs autres busoignes de Parlement, soint il d'ascune Grante a faire, ou autrement. — Et partant le Roy ne vorroi ascunement chaunger les bones Custumes et Usages faitz et usez d'auncien temps.

4) Rot. Parl. III. p. 587: „Item purce q'il est chose moultz honest et necessarie q. ceux de les lieges nre. dit tres soverain Sr. le Roi queux a luy pursuir voillent soient oiez en lour Petitions, si please a mesme nre. Sr. le Roy considerer la sage Governance d'autres Princes Christiens bien governents; et soi en confourmant a tiel Governance, luy pleise assigner deux jours le semaine pur la receptione des tiel Petitions; c'est assaver, le Mesquerdy et Vendredy . . . au fin q. les ditz autres jours

Der dritte Wunsch war der des Königs selbst, dieselben Commons, die einmal § 61. gewählt und für ein Parlament erschienen waren, immer zur Stelle zu haben, wenn er ihrer bedurfte, und deshalb brauchte er die Prorogation und konnte sie nicht missen. Dieser sein egoistischer Wunsch vereinigte sich auch mit den Wünschen der Commons selbst, die alle ihre Petitionen erledigt sehen und deshalb das Parlament prorogiert wissen wollten, wenn nicht alle Geschäfte erledigt werden konnten, sei es, weil die „sesona" (Jahreszeit) das unausgesetzte Tagen des Parlaments nicht zuliess oder weil kriegerische Ereignisse etc. es verhinderten. Hier haben wir also divergierende Wünsche: das Volk wollte keine Prorogation, die Commons und den König konnten sie nicht entbehren.

Um diese divergierenden Bestrebungen zu vereinigen kam das Genie Heinrich IV. auf folgende ausgezeichnete und höchst einfache Idee. Er nahm nur eine kleine Aenderung in der Rechtstechnik der Parlamentsentlassung vor; er änderte nur ein wenig das „writ de expensis levandis". Diese Aenderung bestand in folgendem: Obwohl unter Richard II. allerdings die einzelnen Parlamentszeiten, welche durch Prorogation getrennt waren, im „writ de expensis", das am Schlusse des Gesamtparlaments ausgefertigt wurde, nicht erwähnt wurden, waren dennoch die einzelnen Prorogationen mit den Guttagen „pro eundo und redeundo" ausgezeichnet und die Expensen der Abgeordneten danach bemessen. Nehmen wir beispielsweise an, dass innerhalb der Gesamtdauer eines Parlaments, das in Westminster abgehalten wurde, 2—3 Prorogationen stattfanden, so hätten noch unter Eduard III. und Richard II. die Abgeordneten nach jeder Prorogation die erwähnten Guttage pro eundo et redeundo bekommen [1]). Diese Guttage beliefen sich bei Abgeordneten beispielsweise aus Lancaster auf 20 Tage für jede Prorogation, so dass zur Gesamtdauer des Parlaments, die vielleicht kurz war, dann 40—60 Guttage hinzukamen [2]), was die Expensen und die Parlamentsimmunität der Abgeordneten bedeutend hinaufschraubte. Wir werden also begreifen, dass das Volk sich so bitter über häufige Prorogationen beschwerte!

Die Epoche machende Neuerung, die Heinrich IV. vornahm und dadurch die Entstehung der Prorogation im technischen Sinne als künstliche Unterbrechung des Parlaments herbeiführte, ist, dass er die Guttage nach jeder Prorogation abschaffte und Guttage nur nach dem wirklichen Ende des Parlaments in dem Writ feststellte [3]). In dem Writ wurde nur die Dauer der Parlamentszeit aufgenommen, in der das Parlament wirklich sass und arbeitete. Dazu kamen dann noch die Guttage „pro eundo et

de la semayne nre. dit Sr. le Roy se puisse le meulx desporter, sans estre distourbez par tielx suytes." Wir haben hier den Ansatz zu der auch dem heutigen Rechte geläufigen Einteilung der Parlamentsgeschäfte in private business (Privatpetitionen) und in public business (Regierungsvorlagen etc.).

1) Prynne Reg. IV. I. 22 (7. Ed. III.), Prynne Register IV. p. 442 ff. (2. Richard II.).

2) So findet im 21. Jahre der Regierung Richard II. eine Prorogation des Parlaments statt. Die Gesamtdauer des Parlaments beträgt 25 Tage. Die Abgeordneten von Northumbria bekommen für 49 Tage Expensen und Parlamentsprivilegien, weil sie 24 Guttage „pro eundo et redeundo" haben.

3) S. Prynne Reg. IV. 476—484: p. 476. Ein Writ für einen Abgeordneten aus Lancaster. Der betreffende sass im Parlament wirklich die folgende Zeit: vor der 1. Prorogation 32 Tage, vor der 2. Prorogation 79 Tage, vor der 3. Prorogation 67 Tage, zusammen also 32 + 79 + 68 = 179. Nach dem Diätentarife betragen die Guttage „eundo et redeundo" für Abgeordnete aus Lancaster 5 + 5 Tage, wenn das Parlament in Westminster tagt. Also bekommt auch unser Abgeordneten für 189 Tage Diäten. (S. Prynne a. a. O. p. 477.) Er hätte aber für 179 + 3 (5 + 5) Tage also für 209 Tage Diäten bekommen müssen, wenn er Guttage für jede Prorogation zugerechnet erhalten hätte.

§ 61. redeundo", aber nur einmal. So waren im Parlamente 7/8 H. 4, (1406—1407) 3 Prorogationen. Die Abgeordneten hätten dafür unter Richard II. dreimal Guttage „pro eundo et redeundo" bekommen, und zwar nach jeder Prorogation. Unter Heinrich IV bekamen sie bei Beendigung dieses Parlaments des 7.—8. Reg.-Jahres nur einmal die Guttage zugerechnet, ohne Rücksicht auf dazwischen liegende Prorogationen. Ebenso in der Folgezeit [1]). Damit waren die divergierenden Wünsche aller Parteien befriedigt. Der König und die Commons hatten ihre Prorogationen, die sie nun einmal nicht entbehren konnten und dem Volke waren die Prorogationen keine solche Qualen wie früher, wo sie durch die vielen Guttage infolge der Diäten viel stärker belastet erschienen, als durch die im Parlamente zu bewilligenden Steuern. Das Endergebnis dieser Aenderung der Rechtstechnik des writ de expensis ist nun für unser Problem folgendes: Prorogation und wirkliches Ende des Parlaments (Dissolution) beginnen sich seit Eduard III. immer schärfer von einander zu sondern bis sie unter Heinrich IV. ganz verschieden sind und diese Verschiedenheit markiert sich eben darin, dass unter Heinrich IV. das „writ de expensis" nicht mehr nach der Prorogation, sondern erst am Schlusse des Parlaments verlangt und ausgestellt wird; ferner darin, dass die Guttage nach jeder Prorogation, welche Prorogation und Dissolution des Parlaments, früher immer gleichwertig und einander ebenbürtig erscheinen liessen, nun verschwinden.

Damit ist die äusserliche Identität von Prorogation und Dissolution verschwunden und die Parlamentsdauer vor einer Prorogation erhält ihre äussere Bedeutung als künstlicher Unterabteilung eines Parlaments.

Damit ist jedoch noch nicht erklärt, wie die Prorogation zu ihrer wesentlichen Bedeutung als künstliche Erledigung von schwebenden Parlamentsgeschäften gekommen sei. Der Grund hiefür liegt in der Tatsache, dass zwar die Ausstellung des writ de expensis an den Schluss des Parlaments, wie wir gesehen haben, gerückt wurde, die juristischen Wirkungen aber, die mit der Ausstellung des „writ de expensis" verbunden waren, am Prorogationsbegriffe hängen blieben. Diese juristischen Wirkungen, welche seit altersher mit dem „writ de expensis" verbunden erscheinen, sind folgende:

1. ein „writ de expensis" kann nur ausgestellt werden, wenn die Parlamentsgeschäfte erledigt sind. Dieser Grundsatz bleibt nun an der Prorogation, bei der ja ehemals ebenfalls ein Writ ausgestellt wurde, hängen und besagt nun jetzt, dass eine Prorogation die Parlamentsgeschäfte beendige. Formelle Anerkennung findet dieser Satz ausdrücklich unter Heinrich V.

Die Commons petitionieren im 9. Reg.-Jahre [2]) dieses Königs dass die Petitionen, welche nicht in diesem Parlamente erledigt würden, nicht dem Könige über See nachgeschickt werden zum Zwecke des royal assent, sondern dass alle Petitionen, welche in aller Zukunft während der Parlamentsdauer nicht erledigt werden könnten, null und nichtig sein sollen („et que cest ordonance soit de force et tiegne lieux en chesqun Parlament a tenir en cest Roialm d'Engleterre en temps a venir").

2. Der zweite Grundsatz, der mit der Ausstellung des writ de expensis verbunden ist, lautet, dass nur für die Zeit, für welche man im Parlamente als Abgeord-

1) (12. Ed. IV.). Prynne IV. p. 528 ff.

2) Rot. Parl. IV. p. 128: „Et si scuns Petitions remaignount nient responduz et determinez durant mesme cell Parlement, q'ils soient tenuz pur voides et de nul effect; et que cest ordonnance soit de force et tiegne lieux en chesqum Parlement a tenir en cest Roialme d'Engleterre en temps a venir.

neter sitzt und tätig ist, Diäten bekommt. Dieser Grundsatz ist in der Zeit Heinrich IV., **§ 61.** als jene Verrückung des Zeitpunkts der Ausstellung des Writs an das Ende des Parlaments vorgenommen wird, besonders ausgebildet. Man kann dies aus folgender Tatsache entnehmen [1]). Als Heinrich IV. während der Tagung eines Parlaments starb und Heinrich V. dasselbe Parlament bei seinem Regierungsantritte einberief, baten die Commons den König, es möchten ihnen doch auch die Diäten für die letzte Zeit, Heinrich IV., also für die Zeit von ihrem ersten Zusammentritte bis zum Tode Heinrich IV. — gezahlt werden, trotzdem — wie Coke sagt — „nothing was done in this session" [2]). Der König Heinrich V. antwortet, es solle so geschehen, wie unter den Vorfahren. Trotzdem erhalten sie nichts [3]). Sie hatten eben nichts geleistet; es war dies keine Session, für welche sie Diäten verlangen konnten, weil „nothing was done". Dieser Grundsatz, dass ein Writ nur ausgestellt wurde, wenn irgend etwas während der Tagung des Parlaments geschehen war, bleibt am Prorogationsbegriffe als alte juristische Wirkung des Writ de expensis hängen, trotzdem die Ausstellung desselben an das Parlamentsende gerückt wird. Dass diese Wirkung am Prorogationsbegriffe wirklich hängen bleibt, ergibt sich aus dem später insbesondere von Jakob I. [4]) formulierten Grundsatze: „Sed pro eo quod nullus regalis assensus aut responsio per nos praestita fuit, nullum Parliamentum nec alique sessio Parliamenti, habuit aut tenuit existentiam". Eine Session ohne Parlamentsarbeit ist eben keine Session!

3. Die dritte Wirkung, die mit dem Writ de expensis verbunden erscheint, bleibt auch ferner an den Prorogationsbegriff geknüpft: die Parlamentsprivilegien. Nach wie vor dauern die Privilegien der Abgeordneten eundo morando et redeundo nach jeder Prorogation fort [5]), wenngleich die Guttage für die Diäten, wie wir gesehen haben, weggefallen sind.

Alle diese drei Wirkungen, die ehemals an das Writ de expensis geknüpft waren, bleiben auch nach der Zeit Heinrich IV. an die Prorogation geknüpft, wiewohl das Writ selbst erst am Schlusse des Parlaments ausgestellt wird. Und aus diesen beiden Momenten, einmal aus der Verschiebung des Writ an das Ende des Parlaments und aus der Tatsache, dass die alten Wirkungen des Writ trotzdem an dem Begriffe der Prorogation hängen blieben, erwächst der Prorogationsbegriff als künstliche Erledigung von Parlamentsgeschäften und der Begriff der Session als künstliche Unterabteilung der Gesamtdauer des Parlaments. Es ist also der Sessionsbegriff aus einem Entwicklungsprozesse entstanden, als dessen Hebel das Writ de expensis bezeichnet werden darf.

Unter Heinrich IV. finden wir daher klar und ausdrücklich die Prorogation von der Dissolution geschieden. Das Parlament des 7./8. Regierungsjahres Heinrich IV. erwähnt ausdrücklich drei Prorogationen und daneben die Dissolution [6]). Die Proro-

1) Rot. Parl. IV. p. 9.

2) Coke a. a. O. p. 46.

3) Prynne Reg. IV. p. 497 und das dort zitierte Writ de expensis, das am Schlusse dieses I. Parlaments Heinrich V. ausgestellt wurde.

4) Hatsell Precedents I. p. 200 und Anm., sowie die dort zitierten Rechtsautoritäten.

5) Prynne IV. 642 ff. und insbesondere: Rot. Parl. IV. 387 (Fall des William Larke, Diener eines Abgeordneten).

6) Rot. Parl. III. p. 623 (II. Reg.-J. Heinrich IV.): „Adjournment de Parlement. Item Samady le XV jour de Marce, q. feust la veile de Palmes, les Communes, viendrent devaunt le Roy et les Seigneurs en Parlement, et le Parlour pria au Roy d'avoir consideration, comment le solempne fest de Pasq., q. vient sy apres aquel fest chescun bone Christien deveroit desirer d'estre a son Esglise parochiel, et a son maison propre, principalment sur toutz autres festes de l'an, par entendre a service de Dieu, et d'amender les trespasses par luy

§ 61. gationen werden mit der Wirkung versehen, dass die schwebenden Parlamentsgeschäfte, die nicht erledigt werden konnten, beim nächsten Zusammentritte des Parlaments von neuem in Beratung gezogen werden und dass die in der Zwischenzeit (Zeit der Prorogation) neu hinzutretenden erledigt werden sollen: „Deentre communer de diverses matires pur l'esploit de Parlement et des Marches (Tag der Prorogation) a y ceo (Tag des Wiederzusammentrittes) adjoignantz“.

Der technische Ausdruck „sessioun“ findet sich zuerst unter Heinrich VII.[1]) und dann ständig seit Eduard VI., doch schon viel früher unter Eduard IV. finden wir den Ausdruck „sesona anni“ auch bloss „sesona“ um die Jahreszeit zu bezeichnen. Da nun sehr häufig Prorogationen „propter naturam et qualitatem sesonae“ [2]) stattfanden, so wurde der Ausdruck „sesona“ als einheitlicher Zeitabschnitt alsbald auf die Zeit vor der Prorogation übertragen[3]), und zwar deshalb, weil diese Zeit vor der Prorogation wie wir eben gehört haben, als begriffliche Einheit, mit welcher bestimmte juristische Wirkungen verbunden waren, feststand. So hat sich dann auch terminologisch der Jahresabschnitt mit dem entsprechenden Abschnitte des Parlaments gedeckt. Daraus erklärt sich auch, dass für eine Summe von Parlamentssitzungen nicht der Plural „sessions“ sondern der Singular „session“ verwendet wird. Dies wäre sonst unerklärlich, wenn man den Ausdruck „sessioun of Parliament“ einfach von sedere (sitzen) ableiten wollte, weil schon damals sprachlich eine Summe von amtlichen Sitzungen, z. B. die Quarter sessions der Friedensrichter, nur im Plural zum Ausdrucke kam. Warum dann hier der Singular für die Summe von Parlamentssitzungen? M. E. deshalb, weil der Begriff der parlamentarischen Session, nicht vom Zeitwort „sedere“ allein, sondern von dem Substantiv „sesona“ herstammt[4]). Jedenfalls setzt dann eine solche Uebertragung der Bezeichnung des Jahresabschnitts auf den entsprechenden Parlamentsabschnitt die begriffliche Fixierung des letzteren wenigstens dem Inhalte nach voraus, was in der Tat zutrifft.

IV. Sehr einfach erklärt sich nun, da einmal der Prorogations- und Sessionsbegriff feststand, die Loslösung des Adjournment vom Prorogationsbegriffe. Mit letzterem war, wie wir eben gefunden haben, seit Heinrich IV. der Begriff einer künstlichen Erledigung der schwebenden Parlamentsgeschäfte verbunden. Diese Bedeutung

faitz en autre temps de l'an q. luy pleise de sa grace especiale, al reverence de Dieu, et par les causes suis dites, et pur soveraingne cause et consolation de les Communes suiz ditz, granter a les ditz Communes prorogation de dit present Parlement, tan q. a la Quinzeine de Pasqu. proschein a venir. A quel temps de lour revenue, ils ferront tout lour diligence et poair de entrecommuner de tielx matires q. serront expedientz et necessaries; si bien pur saufte de Roy come pur defense de Roialme, et des Marches aiyceo adjoignantz; „et issin par l'aide de Dieu, proceder tan q. al fyn de Parement si hastifement come ils purront bonement, en quanq; q. en eux serront a faire. Laquel prier le Roy, considerez les suis dites causes, et en affiance de lour bon voloir et diligence a lour revenue; ottroia. Et sur ceo dona congie as Seigneurs et Communes suisditz de departir a cell' foitz ou lour plerroit tan q. a la Quinszeine suisdite. A quele Quinszeine, c'est assavoir, le VII. jour d'April mesmes les Seigneurs et Communes reviendrent en Parlement et illeoqes entrecommunerent des diverses matires pur l'esploit de Parlement, come enapresy purra apparoir“.

1) Stat. of the. Realm II. p. 549.

2) Rot. Parl. V. p. 618 und 619.

3) Rot. Parl. III. p. 63 (unter Richard II.).

4) Rot. Parl. 36 Ed. III. Nr. 25 (p. 137): „that pour maintenanter de ditz articles et estatutz, et redresse diverses mischeifs et grevances qe viegnent de jour en autre, soit parlement tenuz au meinz cheseun an, en la seson que plerra du roy und der Ausdruck „seson“ für unser „session“ gebraucht in der Rede des Lord Kanzlers Russell unter Ed. V. Camden Society O. S. Nr. 60 p. XLVII Note c.

war aber mit dem blossen Adjournment nicht verbunden. Dazu traten seit Heinrich V. § 61. und Heinrich VI. noch rein äusserliche Unterschiede. Das technische Prorogieren heisst realiter prorogare [1]), das blosse Vertagen adjournare. Aus Anlass der wirklichen Prorogation, wird den Abgeordneten der Abschied (congie) [2]) und die Erlaubnis nach Hause zurückzukehren erteilt, nicht aber bei der blossen Vertagung. Nach einer technischen Prorogation wird wie bei jeder Eröffnung eines neuen Parlaments, mitunter [3]) eine Thronrede (cause of summons) gehalten, was wohl niemals bei einer blossen Vertagung (Adjournment) stattgefunden hat. Schliesslich führt ein Gesetz Heinrich VIII. (6. H. VIII ch. 18) zur definitiven Loslösung des Begriffs der Prorogation von dem des Adjournment. In diesem Gesetze wird anbefohlen: „dass von nun an kein Abgeordneter und kein Oberhausmitglied . . . vom Parlamente in die Heimat reisen dürfe, es wäre denn das Parlament beendigt oder prorogiert worden [4]). Und dieser Gesetzbefehl wird unter Strafsanktion gestellt. So tritt zu dem Unterschiede, der zwischen Prorogation und Adjournment seit den Tagen Heinrich IV. darin bestand, dass die Prorogation die schwebenden Parlamentsgeschäfte endige, das Adjournment nicht, dieses obige Gesetz verstärkend hinzu, welches also bei blossem Adjournment verbietet, nach Hause zurückzukehren, bei einer Prorogation die Rückkehr nach Hause (to depart) gestattet.

Und daher kommt es, dass Lord Coke den Gegensatz zwischen Adjournment und Prorogation zuerst deutlich ausgesprochen findet in den Parlamentsrotuli seit dem 23. Regierungsjahr Heinrich VIII. Er sagt in der Note zu 4. Inst. p. 27: „Prorogo à porro et rogo, unde prorogatio; Adjourner, unde adjournare et adjournamentum, est ad diem dicere or diem dare“. Rot. Parl. 23. H. 8. 24. H. 8. nu I. 25. H. 8 nu I. 26 H. 8 nu I. 27 H. nu I. etc. And in every of them it is said and the are continued untill such a day; and yet in them divers adjournment were“.

So hat sich auch der Begriff des Adjournment vom Prorogationsbegriffe, seit den Tagen Heinrich VIII. losgelöst, wie Lord Coke behauptet. Und in der Tat sprechen hiefür zahlreiche Belege insbesondere die Tatsache, dass die Könige seit Heinrich VIII. Prorogation und Adjournment als wirksames Mittel der parlamentarischen Rechtstechnik für ihre Zwecke verwenden. So benützt die Königin Maria (im 1. Regierungsjahre 1553) [5]) das Mittel der Prorogation, um eine eingebrachte Bill, über die sich Lords und Commons nicht einigen können, zu vernichten. Sie prorogiert das Parlament, hier nur für 3 Tage, um die eingebrachte Bill hinfällig zu machen. Auf der andern Seite verwendet Jakob I. (19. Regierungsjahr 1621) [6]) einmal das Adjournment — auf einen sehr langen Zeitraum! — ausdrücklich, um nicht durch Prorogation die eingebrachten Bills hinfällig zu machen, sondern im status quo ante zu erhalten.

---

1) Rot. Parliament IV. 317, V. 238 und 239 (wo zwischen realiter prorogare und einfachem prorogare et adjornare geschieden wird).

2) S. die oben zitierte Prorogation.

3) Rot. Parl. IV. p. 72 Nr. 14: „Fait assavoir, q. Lundy en les Trois Sepmains de Pasq. . . . Mosr. . . . Chanceller d'Engleterre, recita et declara, par commandement de Roy, les causes de mesme l'adjournement“.

4) That from henceforth none of the said Knights, Burgesesses and Barons, nor any of them that hereafter shall be elected to come or be in any Parliament, doth not depart form the same, till the same Parliament be fully finished, ended or prorogued.“

5) I. Com. J. p. 28 und die Erklärung dazu bei Hatsell, Precedents I. 216 und 217, Note.

6) I. Com. J. p. 629: „That his Majesty, by the advice of his Concil, thinketh this fittest to be an Adjournment, in respect both of the publick and private Bills. — If an End of Session then must be a Pardon: which the King desoreth now to enarge! And so the Statutes shal not die.“

§ 61. V. Die Frage, die sich uns nun aufdrängt ist: Hat das Oberhaus an diesem Sonderungsprozesse der Begriffe teilgenommen? Die Antwort lautet kurz: Nein. Denn das Oberhaus ist um die kritische Zeit der Entstehung des Prorogations- und Sessionsbegriffs noch nicht selbständiges Staatsorgan, sondern nur eine Verlängerung des Königs als Staatsorgan. Als selbständiges Staatsorgan neben König und Commons wird das Oberhaus erst unter Heinrich VIII. aufgefasst, und zwar sagt zuerst der Jurist Dyer in seinem Report 36 und 37 H. VIII. „Parliament consists of three parts, the king as the head, the lords as the chief and principal members of the body and the Commons as the inferior members [1])".

Die Natur dieser vorwiegend richterlichen Tätigkeit des Oberhauses, selbst dort, wo sie nur als geistige Verlängerung des Königs gesetzgeberische Akte schaffen helfen, bringt es mit sich, dass immer nur die Commons petitionieren, niemals die Lords, das Oberhaus. Diese existieren ja juristisch gar nicht losgelöst vom Könige. Die Commons bringen Petitionen vor den König und seine Lords. Daraus ergibt sich, dass das Oberhaus, das wegen der Natur seiner richterlichen oder quasijudiziellen Tätigkeit damals nie selbständig petitionieren konnte, auch nicht an einem begrifflichen Entwicklungsprozesse teilnehmen konnte, der sich gerade um die Frage drehte, wie man zweckmässig alle im Parlamente vorgebrachten Petitionen erledigen könnte. Wir haben gesehen, dass Heinrich IV. bei der Veränderung, welche er an der Rechtstechnik der Parlamentsentlassung vornahm, gerade mit jenem Hauptfalle „des Modus tenendi parliamentum" rechnete, wonach alle Petitionen im Parlamente erledigt werden müssten. War dieser Satz sonach zu einem Angelpunkte des ganzen Entstehungsprozesses der Begriffe Prorogation und Session geworden, so werden wir wohl begreifen, dass die Lords, die sich von ihrem Standpunkte wenigstens damals nicht für jenen Angelpunkt zu interessieren brauchten, auch keinen aktiven Anteil an jenem begrifflichen Entwicklungsprozess genommen haben.

§ 62. Rudimente des Entwicklungsprozesses im heutigen Rechte.

Wir haben im vorausgehenden deutlich sehen können, wie langsam der Prozess der Absonderung des Prorogations- vom Dissolutionsbegriffe erfolgt. Wir können ferner bemerken, dass der Prozess der Absonderung des Adjournment vom Prorogationsbegriffe noch langsamer vor sich geht, bis ins 19. Jahrhundert, ja sogar in der Gegenwart noch fortdauert. Diesen letzteren Prozess hält Coke in der Zeit Heinrichs VIII. soweit abgeschlossen, dass ein deutlicher juristischer Unterschied zwischen Adjournment und Prorogation bestehe, und zwar nach der Richtung, dass beim Adjournment keine Session, bei der Prorogation eine Session zum Abschlusse gebracht werde. Dies ist für Coke's Zeit ebenso wie für unsere Zeit ohne Zweifel richtig. Aber selbst von Coke's Zeit an geht der Differenzierungsprozess beider Begriffe weiter [2]) und dauert bis ins

1) Cit. bei Pike const. history of the house of Lords 1894 p. 327: ferner auch 1. Com. Journals p. 636 (19. Reg.-J. Jakob I. 1621). „The king desiring an answer, they (the Lords) said they and we (the Commons) a body", wo der König nur den Lords gewisse Begünstigungen einräumen wollte, nicht den Commons.

2) So wird im 19. Reg.-J. Jakobs I. (1621) lange schon, nachdem festgestellt worden, dass die Prorogation schwebende Parlamentsgeschäfte beendige, das Adjournment dagegen nicht, und trotzdem in demselben Parlament auf diesen wichtigsten Unterschied zwischen beiden Begriffen hingewiesen wird, behauptet: „that the therms prorogare and adjournare make no difference in point of law; but the entering of it upon Record" (1. C. J. p. 635), dass „prerogative not capable of the distinction between a Prorogation and an Adjournment" (1. Com. Journ. 630).

19. Jahrhundert fort. Allerdings besteht er seit Coke's Zeit nur noch darin, dass **§ 62.** sich das eine oder das andere juristische Merkmal von dem einen Begriffe loslöst, bei dem andern Begriffe verbleibt und so die Differenz zwischen beiden Begriffen besonders deutlich hervortreten lässt.

An Beispielen mögen wir die Fortdauer jenes Differenzierungsprozesses beobachten.

Noch unter Heinrich VI. sehen wir im „Falle des Sprechers Thorp" Adjournment und Prorogation miteinander zusammengeworfen in dem höhern Begriffe der „vacation of parliament". Der Sprecher Thorp war nämlich im 31. Regierungsjahre Heinrichs VI. wegen eines Verbrechens verurteilt und ins Gefängnis gesetzt worden. Dies hatte sich gerade zu einer Zeit ereignet, als ein Parlament zu Reading prorogiert und bei seinem neuerlichen Zusammentritt schliesslich zweimal hintereinander vertagt worden war. Die Frage, die das Parlament, insbesondere die Richter im Oberhause damals beschäftigte, war, ob die Parlamentsprivilegien nicht auch während der Prorogation und der beiden Adjournments — also in der „vacation of parliament" — fortdauerten und den Sprecher Thorp schützten[1]). Die Richter verneinten diese Frage. Das Interessante hiebei ist, dass die Prorogation und die Adjournments in bezug auf die Dauer der Privilegien hier noch einander gleich gesetzt erscheinen. Langsam bildete sich nun in der Folge der Grundsatz heraus, dass bei einem Adjournment die Parlamentsprivilegien nicht erlöschen, wohl aber nach einer Prorogation, d. i. einem Sessionsschlusse, wenn die Zeit „eundo et redeundo" abgelaufen ist[2]). Dieser Grundsatz wird nun im 35. Regierungsjahr Elisabeths von den damaligen Rechtsautoritäten[3]) in folgender Weise formuliert: „sedente Parliamento oder eundo, redeundo oder morando ist jedes Parlamentsmitglied privilegiert." Hier können wir nun sehen, wie ein juristisches Merkmal, nämlich das der Fortdauer der Parlamentsprivilegien, sich von dem ursprünglich identischen Prorogations- und Adjournmentbegriffe loslöst und nur beim Adjournmentbegriffe verbleibt.

Im Jahre 1676/77 (28. Reg.-J. Karls II.)[4]) wird die Frage aufgeworfen, ob die Diäten der Abgeordneten während der Zeit einer Parlamentsprorogation ebenso zu zahlen seien, wie sie doch unzweifelhaft während der Zeit des Adjournment gezahlt würden, denn das damalige Parlament hatte 16 Prorogationen durchgemacht. Damals ist diese Antwort auf die Frage noch — wie wir eben hören — zweifelhaft, wird aber von der Mehrzahl des Commons dahin entschieden, dass Diäten[5]) während der Zeit der Proro-

1) Rot. Parliamentorum V. p. 239: „And thereupon it was praised . . . that it should like theire goode Lordships, consideryng that the said tresspass (of Thorps) was doon and committed by the said Thomas (Thorps) sith the begynning of this Parlement, and also the said Bille and Action were taken, and by processe of lawe judgement there upon geven agayn the said Thomas, in tyme of vacation of the same Parlement and not in Parlement tyme".

2) I. Commons Journals p. 634: (19. Jakob I.) Sir Edw. Coke: „That being but an Adjournment, Priviledge clear both for Members and Servants. If any arrested in this Interim, Mr. Speaker to have now order to send for the Party arresting, or the Gaoler or the Sheriff, or both and require them to deliver them: If they do it not, it will be a great Contempt and Cause to punish them at our next Meeting". Und p. 636: „Sir Sam Sands, remembereth the difference made yesterday between our priviledges after a prorogation and adjournment".

3) S. Prynne a. a. O. IV. p. 647 ff. und die dort zit. Rechtsautoritäten Brooke und More im „Falle Fitzherbert" (35. Reg.-J. Elizabeths).

4) Parliamentary history p. 842 ff.; „Mr. Williams: the question is whether wages are not due in prorogations as well as in adjournments".

5) Praktisch und faktisch waren damals die Diäten schon längst abgekommen, sie wurden schon seit der Zeit Elisabeths nicht mehr gezahlt. Denn nun war das Gewähltsein zum Parlament eine hohe Ehre. Nur in der Zeit des „Langen Parlaments" 1645 finden wir vorübergehend (20./8. 1646), dass die Abgeordneten Diäten, und zwar aus der Staatskasse gezahlt erhielten, was einzig in der Parlamentsgeschichte Englands dasteht (Commons Journals 14. Mai 1645:

§ 62. gation nicht zu zahlen seien. Daraus ergibt sich klar, wie langsam jener Absonderungsprozess zwischen Prorogation und Adjournment vor sich ging und wie sie selbst damals, lange nach Coke's Zeit, zum Verwechseln einander ähnlich waren.

Schliesslich können wir noch heute für das Oberhaus es als rechtlich festgestellt erachten, dass seine Geschäfte, sofern sie judizieller Natur sind, durch eine Prorogation nicht berührt werden. (May 43 in Note 1 dann p. 690). Nicht einmal schwebende Bills erscheinen mitunter durch Prorogation erledigt (May 43 in Note 1 dann p. 690). Wir sehen, hier ist der Absonderungsprozess zwischen Adjournment und Prorogation gar nicht weit gediehen. Beiden ist noch im Oberhause das gemeinsame Merkmal eigen, dass gewisse Parlamentsgeschäfte im status quo verbleiben, ganz so, wie es auch im Unterhause der Fall gewesen, als Prorogation und Adjournment in einem Begriff geeinigt friedlich nebeneinander schlummerten.

Aus all dem ergibt sich ganz deutlich, dass jener begriffliche Sonderungsprozess zwischen Adjourment und Prorogation nur sehr langsam und stossweise von statten ging und selbst heute nnr unvollkommen abgeschlossen erscheint. Was Wunder also, dass wir noch heute im englischen Parlamentsrechte Rudimente aus einer Zeit finden, wo Adjournment und Prorogation in einem höheren Begriffe vereinigt waren.

Als solche Rudimente haben wir die „prorogation by countermanding“ und das „adjournment by king's pleasure“ zn betrachten.

Wir wissen, dass von altersher seit Eduard I. der König, wenn er ein Parlament, das für einen bestimmten Tag anberanmt war, auf einen andern Tag verlegen, d. h. damals prorogieren wollte, dies mittelst Proklamation tat und dazu gleichzeitig neue Wahlschreiben erliess, trotzdem er schon vorher bei der I. Proklamation, die das Parlament berief, solche Wahlschreiben hatte ergehen lassen. Dieser Brauch, neue Wahlschreiben bei einer solchen „prorogation by conntermanding“ zu erlassen, ist seit dem 3. Regierungsjahre Heinrichs V.[1]) abgekommen. Aber noch heute sprechen wir hier von einer Prorogation, trotzdem keine Session vorausgegangen ist[2]). Das ist das eine Rudiment. Als 2. Rudiment ragt aber in unser Jahrhundert noch die Tatsache des „adjournment by king's pleasure“.

§ 63. Vertagung durch königlichen Willensschluss und Schluss der Session.

Das „adjournment by king's pleasure“ ist die Vertagung auf Wunsch des Königs im Gegensatz zu der nunmehr allein üblichen Vertagung durch die beiden Häuser selbst. Die Entstehungsgeschichte dieses Gegensatzes ist äusserst interessant und auch für den Kontinent belehrend, indem sie zeigen wird, dass eine Vertagung durch den König neben Prorogation im Sinne von Schliessung der Session und neben der Vertagung durch die beiden Häuser keinen Platz hat, und die kontinentale Nutzanwendung daraus.

Im Jahre 1621 am 28. Mai (s. zum folg. Parliamentary History vol. I. p. 1262 ff.) lässt König Jakob I., der seines Parlaments überdrüssig geworden war, da er in der Zwischenzeit von ihm die nötige Geldbewilligung erlangt hatte, dem Parlamente mitteilen, dass er es zu vertagen gedenke. Gleichzeitig gibt er die Gründe an, die ihn zu einer Vertagung und nicht zu einer Schliessung der Session (Prorogation) veranlassten. Unter

---

„Committee to supply the necessities of Members“, „it is Agreed, that they shall receive £ 4 weekly a piece“).

1) Noch unter Heinrich IV. (3./4. Reg.-J.) 1402 werden in diesem Falle neue Wahlschreiben erlassen. S. Parry a. a. O. p. 162. Unter 3 H. 5 (1415) Parlament von Westminster finden wir diesen Brauch abgestellt. S. Parry a. a. O. p. 172.

2) May a. a. O. p. 43 f.

anderem werden da angeführt, dass das Adjournment das Parlament in seinem Dasein gewissermassen erhalte („For that the adjournement keeps a kind of being in parliament“), dass eine Zahl guter Bills, die schon in Beratung stünden, aber noch nicht abgeschlossen seien, durch eine Vertagung nicht vernichtet würden, wie durch eine Prorogation, dass eine Zahl von Gesetzen, welche mit Schluss der Session erlöschen müssten, durch die blosse Vertagung in wünschenswerter Weise aufrechterhalten würden, dass der von der Krone gewünschte Generalpardon in Form eines Gesetzes, der von der Krone ausgehen müsse, noch nicht vorbereitet sei, und dass dem Könige eine Reihe von Bills unterbreitet worden wäre, bei denen er noch nicht Entschluss fassen könnte, ob er sie genehmigen oder verweigern solle („seeing there so many bills exhibited, his Majesty cannot, in so short a time apply his mind to advise which bills to accept and which to refuse“). Letzteres ist bezeichnend. Der König wollte durch eine blosse Vertagung offenbar sich die Möglichkeit der Erhaltung von bereits beschlossenen Parlamentsbills offen halten, um nach Belieben in der Zeit der Vertagung diejenigen, die ihm gut schienen, herauszuholen und sie dann mit der nötigen Sanktion zu versehen, während ihm dies für den Fall des Schlusses der Session kaum möglich war, da hiedurch alle nicht Gesetz gewordenen Bills hinfällig gewesen wären. **§ 63.**

Die Commons erkannten vollkommen die Tragweite der Sache und den Punkt, der auf dem Spiele stand. Handelte es sich doch damals um den, auch unserm deutschen Recht nunmehr geläufigen Streitpunkt, ob das Parlament die einmal beschlossenen Bills und die Kontrolle über dieselben derart aus der Hand geben solle, dass dann der König aus dem Reservoir geschaffener Gesetzes„inhalte“ beliebig einen herausziehen und mit Sanktion versehen dürfte, zu einer Zeit, die ihm passen würde.

Die extreme Meinung, von Hakewell geführt, ging dahin, dass jede Zustimmung auch nur zu einer Bill schon ein Sessionsende für die andern noch nicht sanktionierten herbeiführe, und dass, um einen Teil der geschaffenen Bills zu sanktionieren, und den andern aufrecht zu erhalten, eine ausdrückliche Gesetzesermächtigung nötig sei, denn sonst bewirke der Royal Assent auch nur zu einer Bill den Sessionsschluss. Diese Meinung Hakewell's ist dann unter Karl I.[1]) und Karl II. praktiziert worden. Vorläufig machte sich eine Mittelmeinung, geführt von Coke, geltend, dass zwar Royal Assent zu einer Bill noch nicht den Sessionsschluss und das Hinfälligwerden der andern nicht sanktionierten bedeute, dass es von der königlichen Erklärung abhänge, ob ein Sessionsschluss vorliege, dass aber eine Vertagung nur durch die beiden Häuser, nicht aber durch königlichen Willensschluss stattfinden könne: „it is a maxim in law, that every court must adjourn itself; and if there be a commission to adjourn the parliament then the adjournment is not good; but the commission should be to declare his Maj's pleasure, that we should adjourn the parliament. A commission to adjourn alone is not good; but, if the commissioners and members of Parliament do join, they may adjourn either or both houses“.

Beide Meinungen waren aber in dem Punkte einig, dass der König nicht aus eigenem Willensschluss das Parlamentsgeschäft teilen und derart unterbrechen dürfte, dass er einem Teil der Bill seine Zustimmung gebend für den andern Teil es sich vorbehält, ob er ihn noch in der Zeit der Nichttagung des Parlaments sanktionieren

1) Com. Journals 5. Juli 1625: „An Act is read a first and second time“: „That this Session of Parliament shall not determine by his Majesty's Royal Assent to any Act or Acts of Parliament“. Unter Karl II. finden wir die Act 22 und 23 Karl II. (1670/1) ch. 1: „An Act to prevent Malitious maiming and wounding . . . s. 7: Provided always and is hereby declared and enacted, That his Majesty's Royal Assent to this Bill shall not determine this Session of Parliament.

§ 63. wolle oder nicht. So sagt Mr. Alford: „that he hath seen an ancient roll of parliament, that the king ought not to end or break up the parliament, when things are in hand and not concluded; and that when we have notice that the time approaching that the sessions shall end, then the speaker useth to move the house that no more bills may be admitted, but that we may go on and proceed only with the business that are in hand. He saith, that he is therefore of opinion, that it is against the course of parliament, that the king in the midst of business, should break up the sessions".

Desgleichen sagt Sir Coke: „the it hath not been the use to present Grievances by fractions, but we must do it thoroughly". Am deutlichsten schimmert aber das Verlangen der Commons, die Kontrolle über die bereits beschlossenen Bills auch nach der Tagung des Parlaments sich zu erhalten, aus den Worten von Sir Rob. Phillips: „would have no bills passed this adjournment ..... If we should offer to have bills passed, and the king should not, at this time, give way to some special bills which we desire to have passed, then this will breed in us more discontent than if we had offered no bills at all to be passed". Also entweder alle auf einmal, oder gar keine Bill, die Gesetz würde!

Der König gab schliesslich nach und acceptierte die von Coke geführte Mittelmeinung. Er gab seinen Wunsch kund, dass sich die beiden Häuser vertagten, worauf dies wirklich geschah. Hinter diesem Mummenschanz verbarg sich aber nur die vom Parlament für eigene Zwecke der Kontrolle durchgesetzte Diskontinuität der Sessionen, wonach Bills die am Schlusse der Session nicht Gesetze würden, dann überhaupt hinfällig wurden. So streng ist dieser Grundsatz dann in der Folgezeit gewahrt worden, dass, wie wir oben hörten, immer, wenn der König im Laufe einer Session die Zustimmung zu einem Gesetze gegeben, ausdrücklich noch eine Klausel hinzugefügt wurde, dass dieses nicht etwa den Schluss der Session bedeute. Jener Scheinrest von königlicher Vertagung, d. h. die Vertagung durch königlicher Willensschluss verblieb[1]) in Form des bescheidenen „Wunsches", verlor aber mit dem Aufkommen der parlamentarischen Regierung die letzte Daseinsberechtigung, und seit 1814 ist keine königliche Willensäusserung mehr kundgegeben worden, dass sich das Parlament vertage. Nur das Parlament kann sich proprio motu vertagen. So sehr war die Funktion des „adjournment by kings pleasure" zu Anfang des 19. Jahrhunderts schon vergessen, dass ein englischer Rechtshistoriker 1817 in der Edinburgh Review (vol. XXVIII p. 136) schreiben kann: „It is unnecessary to remind our readers conversant in the language and forms of parliament, that an adjournment by the king is a prorogation".

Diese englische Rechtsentwicklung zeigt deutlich, wie sinnlos die konstitutionelle Doktrin in dem Postulate verfuhr, dass neben der königlichen Vertagung noch eine Schliessung der Session fortbestehe. Es kann sich nun die Frage erheben, ob das englische Vorbild, d. h. das Prinzip der Diskontinuität der Sessionen zu rezipieren sei. Eine solche im Sinne der Unterbrechung aller parlamentarischen Geschäfte durch Sessionschluss zu postulieren und einzuführen erscheint höchst fragwürdig, weil die Engländer, wie wir bald sehen werden, selbst diese Fessel als unleidlich heute empfinden, und sich ihrer auf Umwegen zu entledigen streben. Ob aber eine Diskontinuität im neuerdings in Deutschland geforderten Sinne, als Hinfälligwerden aller

1) Unter Karl II. wurde sogar noch in liebedienerischer Weise vom Sprecher vorgetragen (Commons Journals 28. Mai 1677): „When there is a Command from the Crown to adjourn we are not dispute about it, but to obey and adjourn. You have only to execute the command. Unless any man can shew me a Precedent, you will put a hardship on me to do otherwise".

am Schlusse von der Krone nicht sanktionierten Gesetzentwürfe, zu empfehlen ist, möchte ich hier nur dadurch zu beantworten suchen, dass ich all die „Diskontinuitätsschwärmer“ auffordere, sich klar zum Bewusstsein zu bringen, dass in England diese Diskontinuität am Vorabend der Revolution als Kampfmittel gegen das Königtum durchgesetzt wurde und der Anfang des Hinübergleitens der Staatsgewalt vom König zum Parlament war. Auf jeden Fall müssten wir dazu ein ausdrückliches Gesetz haben, und am allerwenigsten ginge es an, diese Einschnürung der königlichen Prärogative auf dem Wege der Geschäftsordnung in unser Verfassungsrecht einzuschmuggeln[1]).

2. Abschnitt.

Die moderne Praxis.

Die Eröffnung des Parlaments[2]). § 64.

Eröffnung des Parlaments und Eröffnung der Session unterscheiden sich voneinander nur dadurch, dass bei der letzteren die Wahl des Sprechers und das formelle Einschwören der Mitglieder des Unterhauses entfällt. Diese beiden letzteren Formalakte werden nämlich nur bei Beginn einer neuen Legislaturperiode, nicht bei Eröffnung einer Session vorgenommen.

An dem für die Eröffnung des Parlaments festgesetzten Tage erscheint entweder der König[3]), um das Parlament zu eröffnen oder seine mittelst „Kommission unter dem grossen Siegel“ Delegierten. Jedes der beiden Häuser versammelt sich zuerst in den separaten für ihre Tagung bestimmten Räumen. Hierauf werden die Commons von dem Usher of the Black Rod (dem Ordner des Oberhauses) aufgefordert, sich in das Oberhaus zu begeben. Hier wird dem gesamten Parlament, wenn nötig, jene „Kommission unter dem grossen Siegel“ vorgelesen und der Lordkanzler fordert die Commons auf, sich einen Sprecher (speaker) zu wählen. Die Commons begeben sich in ihr Haus, wählen den Sprecher und vertagen ihre Sitzung auf den folgenden Tag. An diesem nimmt der Sprecher vor versammeltem Haus seinen Stuhl ein und erwartet den Augenblick, wo er und die Commons von neuem in das Oberhaus beschieden werden. Hier teilt er seine Wahl dem Könige, resp. der Kommission, die den König vertritt, mit, und unterbreitet dieselbe „in aller Demut“ der königlichen Bestätigung („submits himself with all humility to her Majesty's gracious approbation“). Diese königliche Bestätigung ist reine Formalität, da sie in den letzten zwei Jahrhunderten nie verweigert worden ist. Dieselbe wird vom Kanzler im Namen des Königs erteilt und ebenso werden auf Verlangen des Sprechers die „alten und unbezweifelten Rechte der Privilegien der Commons“ bewilligt. Hierauf ziehen sich Sprecher und Commons in das Unterhaus zurück.

In beiden Häusern vollzieht sich nunmehr die Legitimation der Parlamentsmitglieder und die Eidleistung. Im Oberhaus legen die Lords ihre Einladungsschreiben auf den Tisch des Hauses. Hier wird auch von dem Garter King at Arms die Rolle der erblichen Peers von England deponiert. Neu erscheinende Peers präsentieren ihr Patent dem Lordkanzler und dieses in Verbindung mit dem Einladungsschreiben wird

---

1) Auf diese Gefahr hat Zorn, Deutsches Staatsrecht I. 420 zuerst hingewiesen. Schwankend Laband, Deutsche Juristenzeitung 1904 S. 322 ff.

2) Literatur: Anson I. p. 59 ff. May, Parl. Practice 10. ed. 1893 ch. VII.

3) Ueber die bei Eröffnung des Parlaments durch den König in Person übliche Ceremonie siehe Macdonagh, Parliament, its Romance, its Comedy, its Pathos 1902 ch. III.

§ 64. von dem Clerk des Hauses verlesen. Die Legitimation der 16 gewählten schottischen Peers wird durch ein Certifikat des Clerk of the Crown office auf Grund eines Berichtes des Lord Clerk Register of Scotland übermittelt. Im Unterhaus empfängt der Clerk des Hauses von dem Clerk of the Crown office ein Buch, in dem die Listen der von dem wahlleitenden Beamten eingesandten Berichte (Returns to the Writs of Summons) enthalten sind. Die Wahlberichte selbst werden während der Legislaturperiode im Crown office aufbewahrt und wandern nach der Legislaturperiode in das Staatsarchiv (Record office).

Die Eidesleistung bewirkt erst, dass das einzelne Parlamentsmitglied in dem Hanse sitzen und stimmen kann. Sie kann entweder auf englische Weise, d. h. derart, dass nach Hersprechung der Formel das Neue resp. Alte Testament geküsst wird, oder auf schottische Weise mit erhobenen Schwurfingern, erfolgen. (Letzteres gestattet durch 51/52 Vict. c. 46.) Aber auch ohne die Eidesleistung hat der Abgeordnete die übrigen Privilegien. Zuerst leistet im Unterhause der Sprecher den Eid auf den Stufen seines Stuhls stehend, hierauf die andern Unterhausmitglieder an der Tafel, an welcher die Schriftführer (clerks) des Hauses sitzen. Die Eidesleistung vollzieht sich im Oberhause sofort nach dem Beginn des Parlaments, im Unterhause nicht eher als bis der Sprecher von der Krone bestätigt ist. Ein während der Legislaturperiode gewähltes Unterhausmitglied leistet den Eid sofort, nachdem die Wahlakten im Crown office und ein Certifikat hierüber im Public Bill office (einer Abteilung des Bureau's des Clerk of the House of Commons) niedergelegt sind. — Die Zeit zur Eidesleistung im Oberhaus ist zwischen 9 Uhr vormittags und 5 Uhr nachmittags. Im Unterhaus kann zu jeder Zeit, solange das Haus sitzt, jedoch vor Beginn oder nach Schluss der eigentlichen Tagesordnung der Eid geleistet werden. (St. O. 84 und s. 3 der Act 29/30 Vict. c. 19.) Derselbe lautet gemäss 31 and 32 Vict. Act. c. 72: „I ... do swear that I will be faithful and bear true allegiance to his Majesty King Edward VII. his heirs and successors according to law. So help me God.“ Für Atheisten oder Personen, deren Religion die Eidesleistung verbietet, genügt gemäss 51 and 52 Vict. c. 46 s. 1 eine feierliche Bekräftigung (affirmation). Diese unterscheidet sich von einem Eide nur dadurch, dass an Stelle der Worte „swear“ und „so help me God“ die Worte eingefügt werden „solemnly, sincerly and truly declare and affirm“. Hierauf erfolgt die gewöhnliche Vertagung auf den nächsten Tag, an dem die Thronrede von beiden Häusern angehört wird.

§ 65. Die Thronrede und ihre Beantwortung (adress in answer)[1].

I. Die Thronrede war schon seit frühesten Zeiten üblich. Bis zur Restauration der Stuarts[2] war es Brauch, dass der Lord Kanzler die Gründe der Einberufung bekannt gab (opening of the cause of summons) und dass der König, wenn er das Parlament oder die Session selbst eröffnete, einige Worte väterlicher Ratschläge hinzufügte. Mitunter, namentlich unter Jakob I. waren diese königlichen Ermahnungen sehr lang, weshalb das Journal des Oberhauses sie nicht protokollieren liess („because it was to long to be written in this place“)[3]. Karl I. pflegte während der üblichen Gebete vor der Thronrede seine Krone aufzusetzen und vor dem Throne knieend zu verharren, als

1) S. dazu besonders Todd II. p. 356 ff. May a. a. O. 170 ff.
2) Lords Journals vol. 13 p. 293.
3) Lords Journals (1603) vol. 2 p. 264.

Zeichen seiner Demut vor Gott[1]). Daraus entwickelte sich wohl die heutige Sitte, dass der Monarch in England und auf dem Kontinente die Thronrede bedeckten Hauptes verliest. Karl II. war wohl der erste Monarch, der die Thronrede selbst verlas. Er begründete dies Verlesen damit, dass er sich auf sein Gedächtnis nicht genügend verlasse („because I dare not trust my memory with all that is requisite for me to mention")[2]). Auch ward damals zuerst nur eine Thronrede, nicht zwei wie früher: durch den Monarchen und den Lord Kanzler, gesprochen. Dies wird seit der glorreichen Revolution Regel. Die Thronrede wird heute verlesen durch den König oder auf dessen Geheiss durch den Kanzler, wenn der König das Parlament in Person eröffnet, oder durch die delegierten Kommissäre, wenn durch diese das Parlament eröffnet wird.

Die Vorbereitung der Thronrede erfolgt durch den Premier, der sie dem Kabinett zur Approbation vorlegt[3]). Hierauf wird sie dem Monarchen zur Sanktion vorgelegt[4]). Deshalb wird eine Thronrede als politisches Programm des Ministeriums angesehen. Sie unterliegt daher freier Kritik durch das Parlament[5]).

Die äussere Form der Thronrede unterliegt einer Reihe von Konventionalregeln, welche die parlamentarische Sitte ausgebildet hat. Es ist nicht üblich, auf Ausführungsmassregeln zu bereits ergangenen Gesetzen Bezug zu nehmen[7]), nicht üblich, auf öffentliche Notstände des Landes anzuspielen[6]), und es ist gegen die parlamentarische Sitte, den Tod fremder Souveräne zu erwähnen. Auch darf die Thronrede niemals auf gerade schwebende Parlamentsgeschäfte Bezug nehmen, was offenbar mit dem alten, den Commons gewährten Privileg zusammenhängt, dass der König nur durch sie allein Kenntnis der Vorgänge im Hause erhalten solle (C. J. vom 4. März 1606: „Ordered: If a Member of the Houses complain of another to a Privy Counsellor for something done in the House, the Committee for the Privilege are to examine it". Und s. auch Parry a. a. O. 305 am 24. Febr. 1626: „Ordered. Mr Chancellor of the Exchequer hath leave to acquaint his Maj. with the particulars of this Debate"). Eine Thronrede ist selbst nach Parlamentssitte in keiner Weise für die Minister verbindlich, dass sie etwa das von ihnen darin versprochene Arbeitsprogramm wirklich einhalten[8]).

II. Die Antwort auf die Thronrede (adress in answer). Dieselbe geht von jedem Hause aus. Früher war es üblich, die Beratung der Adresse erst an dem der Thronrede folgenden Tag vorzunehmen. Nunmehr, da die Leaders der beiden Parteien durch den Premier von dem Inhalt und Wortlaut der Rede vor ihrer Verlesung Nachricht bekommen und diese Nachricht bei Parteidiners am Vorabende der Parlamentseröffnung ihren Parteien mitteilen können, wird die Beratung der Adresse unmittelbar nach der Thronrede vorgenommen. Durch die Beratung der Adresse, die reine Formsache ist, wird das sonstige public Business des Hauses, d. i. seine sonstige Tätigkeit nicht unterbrochen[9]). Es wird nicht etwa alle Tätigkeit solange eingestellt, als bis die Beratung der Adresse vorbei ist, sondern diese kann unterbrochen und

1) Aehnliches unter Georg III., Edinburgh Review v. 126. p. 37 bei der Krönung: „that he might with becoming humility partake of the Holy Communion".

2) Lords Journal vol. 13 p. 610.

3) Eine sehr frühe Aeusserung, die diesen Vorgang zur Zeit Georg II. schildert (ca. 1770) bei Hervey, Memoirs of the Reign of Georg II. vol. II. p. 553 ff.

4) Campbell, Lives of the Lord Chancellors vol. 7 p. 400.

5) Parl. history vol. 23 p. 266. Mirror, of Parliaments 1830 Sess. 2 p. 36 und 1833 p. 36.

6) Hans. D. vol. 209 (3. serie) p. 112.

7) Hans. D. vol. 199 p. 1070 f.

8) Hans. D. vol. 206 p. 486, vol. 203 p. 1734, Saturday Review vol. 30 p. 192.

9) May a. a. O. p. 171.

§ 65. dann wieder fortgesetzt werden. Nur das Committee of Ways and Means und das supply[1]) können erst nach der Adressberatung bestellt werden. Auch werden von der Regierung requirierte Akten erst nach der Adressberatung dem Hause übermittelt (H. D. v. 199 p. 322).

Es ist parlamentarischer Brauch, dass nicht der Leader der Regierungspartei im Hause den Antrag auf Annahme der Adresse stelle, sondern dass er die Funktion als proposer oder als Unterstützer (seconder) jenes Antrags Mitgliedern des Hauses überlasse, die nicht bisher „gewöhnlich als Sprecher fungierten" („no habitual speaker")[2]). Dies ist die Gelegenheit für junge Parlamentarier, sich hervorzutun, da das Haus den ersten Rednerversuchen bei solchem Anlasse, der parlamentarischen Sitte wegen, freundlich gegenübersteht. Bei der Auswahl des proposer und seconder einer Dankadresse wird im Unterhause parlamentarischer Sitte gemäss ein Vertreter des Grundeigentums und ein Vertreter des Handels für diese Funktionen herangezogen[3]). Im Oberhause hat sich in dieser Hinsicht kein besonderer Brauch herausgebildet[4]).

Amendements zu einer Adresse können von der Opposition gestellt werden. Doch muss die Sache von grösster Wichtigkeit sein, ehe solch ein Amendement gestellt wird, da es heute geradezu als Anlauf zum Sturm gegen das herrschende Ministerium aufgefasst wird[5]). Im Unterhause ist zur Abkürzung der Adressberatung seit 1882 durch Standing Order 65 festgelegt, dass eine Komiteeberatung und eine Berichterstattung eines Komitees über die Adresse zu entfallen habe.

III. An dem für die Thronrede festgesetzten Tage versammelt sich das Unterhaus um 2 Uhr nachmittags. Nach den üblichen Gebeten nimmt der Sprecher seinen Sitz ein und erwartet die Aufforderung mit den Commons an die Barre des Oberhauses geladen zu werden. Auf diese Aufforderung hin begibt sich der Sprecher, der Clerk des Hauses und alle anwesenden Commons ins Oberhaus. Nach Anhörung der Thronrede wendet sich der Sprecher nach dem Unterhaus, passiert dasselbe und zieht sich in seine Wohnung, die an das Unterhaus angrenzt, zurück. Um 4 Uhr nachmittags erscheint er in dem Sitzungssaal wieder und nimmt seinen Sitz ein. Nun werden rein formelle Geschäfte erledigt, neue Wahlschreiben, wenn nötig ausgeschrieben; hierauf werden die gewöhnlichen sessional orders und Resolutionen verlesen. Sie regeln: 1. doppelte Wahl eines Abgeordneten (double election), 2. Unfähigkeit der Peers, an den Unterhauswahlen teilzunehmen (inability of Peers to vote), 3. sich in Wahlen überhaupt zu mengen (interference of Peers in elections), ferner die Verbote, die sich 4. gegen Bestechung (bribery), 5. Beredung von Zeugen (tampering of witnesses), 6. falsche Zeugenaussage (false evidence) richten, und schliesslich Anordnungen, die 7. Nachdruck von Parlamentsverhandlungen, 8. Bestellung des Committee of Privileges und 9. Ruhe des Hauses während der Tagung betreffen.

Sodann wird eine beliebige Bill pro forma zum erstenmale gelesen. Dies geschieht durch Verlesung ihres kurzen Titels (z. B. outlawries bill). Der Sprecher gibt dann bekannt, dass diese Bill ein zweites Mal gelesen werden soll. Dies alles nur pro forma; hierauf kommen die üblichen sessional resolutions betreffs der Drucklegung von Journal und Index daran. Man will damit zeigen, dass man alles andere Geschäft früher erledigen kann als die königliche Thronrede, die erst nach dieser Lektüre pro forma, in Beratung gezogen wird.

Dieselbe wird durch die Mitteilung des Sprechers eröffnet, dass er im Oberhause die Thronrede angehört habe und dadurch, dass er nun den Inhalt der Thronrede

1) St. O. der Unterhauses Nr. 14.
2) Hans. D. vol. 173 p. 7.
3) Wellington's Despatches. Civil Service vol. 6 p. 399, 458 und 462.
4) Wellington, l. c.
5) Todd II. p. 364.

im Hause verliest. Im Oberhause vollzieht sich die Beratung der Thronrede ohne diesen ganzen formellen Apparat in ähnlicher Weise. Die Bill pro forma ist aber auch hier sogar durch eine Standing Order 2 vorgeschrieben. Die Adresse des Unterhauses in ihrer endgültigen Form wird durch die Staatsräte (Privy Councillers), die Unterhausmitglieder sind, überreicht („by such members of this House as are of his Majesty's most honourable Privy Council"). Das ist die juristisch-technische Umschreibung für das Kabinett, das die englische Rechtsterminologie nicht kennt. Die Adresse des Oberhauses wird von den Hofbeamten, die Oberhausmitglieder sind („the Lords with white Staves"), dem Könige präsentiert. **§ 65**

Die heutige Praxis der Vertagung, Sessionsschliessung und Auflösung des Parlaments[1]). **§ 66.**

I. Die Vertagung (Adjournement). Die früher übliche Vertagung durch köngilichen Willen ist schon seit dem 17. Jahrhundert ausser Brauch gekommen. Aber im 19. Jahrhundert ist es sogar ausser Brauch gekommen, dass der König den Wunsch der Vertagung ausspricht[2]). Vertagung kann jetzt nur durch Willensschluss jedes Hauses stattfinden. Eine Einschränkung dieser Vertagungsbefugnis findet nur nach der Richtung statt, dass, wenn das Parlament, d. h. jedes der beiden Häuser, sich auf mehr als 14 Tage vertagt hat, die Krone das Recht hat, es auf einen früheren Tag als die ursprüngliche Vertagung in Aussicht genommen hatte, einzuberufen. Die Einberufungsproklamation muss aber mindestens 6 Tage vor dem wirklichen neuen Tagungstermin ergehen (39 and 40 Vict. c. 19 in Verbindung mit 33 and 39 Vict. c. 81)[3]).

II. Die Sessionsschliessung (Prorogation.) Dieselbe erfolgt nur durch königlichen Willensschluss. Sie endet für beide Häuser gleichzeitig alle Geschäfte und macht die schwebenden, zum Unterschiede von der blossen Vertagung (Adjournment), hinfällig. Doch wird bei besonders wichtigen Bills, deren Durchberatung viel Mühe kostet, mittelst Resolution festgestellt, dass sie in der künftigen Session an jenem Punkte wieder beginnen sollen, wo ihre Beratung in der vorangehenden Session aufgehört. (So z. B. die London Port Bill 1903)[4]).

Die Schliessung einer Session vollzieht sich ebenfalls entweder durch den König in Person, der dann dem Kanzler die Verkündignng der Prorogation anbefiehlt, oder durch delegierte königliche Kommissäre. Hiebei ist ebenfalls üblich, Thronreden wie bei der Eröffnung zu halten[5]), nachdem den vorliegenden Gesetzentwürfen der Royal assent[6]) zu Teil geworden.

1) Literatur: May a. a. O. p. 42—49. Todd II. p. 364.

2) Das letzte Mal 1814.

3) S. Hans. D. vol. 203 (a° 1870) p. 1147, Bemerkungen von Gladstone, wichtig für die Interpretation dieser Gesetze.

4) Da aber alle Resolutionen, die nicht Standing Order geworden sind, mit Sessionsschluss erlöschen, so wird eine Special Standing Order, welche obiges festlegt, gewählt. Siehe die Special Standing Order for Session 1904, die sich auf die oben genannte Port of London Bill bezieht. Sie lautet: „Special Standing Order for Session 1904. Port of London Bill. — Further proceedings on the Port of London Bill shall be suspended till the next session of parliament. On any day in that session a motion may be made, after notice, by a minister of the crown, to be decided without amendment or debate, that proceedings on that bill may be resumed, and if that motion is decided in the affirmative, the said bill, as reported from the joint committee, shall stand committed to a committee of the whole House in like manner as if the previous proceedings on the bill or in relation thereto had taken place in that session after due compliance with all Standing Orders".

5) S. Times vom 12. August 1903 p. 8.

6) S. Vorgänge am 17. Mai 1901 (C. J. vol. 156 p. 420).

§ 66. Wenn der Zeitraum, für den das Parlament prorogiert war, verlängert werden sollte, so war es früher üblich, ein Schreiben (Writ) an beide Häuser zu richten. Wo ein schon wirklich zusammengetretenes Parlament weiter prorogiert werden sollte, pflegte man eine Kommission gleichen Inhalts zu erlassen. Schreiben oder Kommission pflegten pro forma dem Clerk des Parlaments an Stelle der beiden Häuser vorgelesen zu werden. Diese überflüssigen Formalitäten sind jetzt beseitigt und seit 1867 (30 and 31 Vict. c. 81 und ferner 37 Geo. III. c. 127 in Verbindung mit 33 u. 34 Vict. c. 81) kann mittelst blosser Proklamation die Prorogationsfrist abgekürzt („for despatch business") oder verlängert werden. Doch muss die Proklamation mindestens 6 Tage vor dem Zeitpunkt der gewünschten Tagung ergangen sein.

III. Die Auflösung des Parlaments (Dissolution) erfolgt heute entweder durch königlichen Willensschluss oder durch Zeitablauf.

1. Durch königlichen Willensschluss. Auch die Auflösung kann von dem Könige in Person oder durch Bevollmächtigte vorgenommen werden. Tagt das Parlament nicht, so wird es durch königliche Proklamation, also auf schriftlichem Wege, aufgelöst. Aber auch bei richtiger Tagung ist es heute üblich, das Parlament zuerst zu prorogieren und dann mittelst königlicher Proklamation zu schliessen. Die Proklamation, die ein Parlament auflöst, gibt auch gleichzeitig den Tag des Zusammentritts des künftigen Parlaments an[1]). Doch darf dieser Tag nicht für früher als 35 Tage nach dem Datum der Proklamation angesetzt sein (15 and 16 Vict. c. 23). Die kontinentale Furcht vor der Regierung, wegen welcher in vielen Verfassungen eine Maximalfrist angesetzt ist, innerhalb welcher ein aufgelöstes Parlament wieder zusammenberufen werden muss, kennen die Engländer nicht. Sie haben die kontinentale Maximalfrist in eine Minimalfrist, innerhalb welcher das Parlament nach der Auflösung nicht zusammentreten darf, umgewandelt. Das ist die Bedeutung des alten „ad minus quadraginta dierum" der Magna Charta!

2. Durch Zeitablauf. Jedes Parlament muss nach 7 Jahren sein Ende finden, das ist die englische Legislaturperiode. Sie betrug ursprünglich seit 1693 (Triennial Act 6 & 7 Will. & Mary c. 2) bloss 3 Jahre. Im Interesse der Stabilität der Regierung und der hannover'schen Dynastie hat man dieselbe auf 7 Jahre verlängert (durch die sog. Septennial Act 1 Geo. I. st. 2 c. 38). In der Praxis lässt man aber niemals die Legislaturperiode wirklich ablaufen, sondern löst das Parlament schon früher, nach 4, 5, 6 Jahren auf, namentlich deshalb, weil kurze Legislaturperioden ein Postulat der Demokratie sind.

Früher war auch Tod des Monarchen ein Auflösungsgrund des Parlaments, denn das entsprach der mittelalterlichen Auffassung des persönlichen Treuverhältnisses zwischen Beamten und König, und die Parlamentsmitglieder galten in diesem Sinne als Amtsträger. Für andre als richterliche Beamte galt diese Auffassung sogar noch bis zum Regierungsantritt Eduard VII. bestanden.

Die Uebelstände, die mit solcher Auflösung des Parlaments beim Ableben des Monarchen verbunden waren, lagen zu sehr auf der Hand, um nicht schon früher erkannt zu werden. 7 and 8 Will. III. c. 15 bestimmte daher, dass das Parlament noch 6 Monate nach dem Ableben des Kronträgers tagen solle, wenn der Monarch nichts anderes bestimme, eine Regel, die auch nach der Vereinigung mit Schottland und Irland aufrecht erhalten wurde. Um ja nur sicher die Tagung des Parlaments beim Ableben des Monarchen herbeizuführen, bestimmte 37 Geo. III. c. 127 s. 4, dass, wo ein Parlament beim Ableben des Kronträgers aufgelöst sei, es sofort zusammentreten

1) S. die Form bei Anson I. p. 52 ff., als jüngstes Beispiel die Proklamation vom 17. Sept. 1900 S. 155 C. J. p. 404.

und durch 6 Monate tagen müsse, wenn es dem neuen Monarchen nicht anders beliebe, d. h. wenn er es nicht früher auflöse. Zwar hat die Representation of People Act 1867 diesen Rechtssatz aufgehoben[1]). Aber selbst heute wird in jenen Fällen, wo der Monarch an oder nach dem Tage stirbt, an welchem ein neues Parlament nach einer Auflösung tagt, das Parlament noch durch 6 Monate weiter tagen, wenn es dem Könige nicht anders beliebt. Insoferne hat noch heute die oben zitierte Acte Geo. III. Geltung. § 66.

III. Kapitel.

Lex et consuetudo Parliamenti[2]).

„And this is a known truth that men of very slender parts by rendering themselves thorough masters of the forms of the House have made made themselves considerable and fancied themselves to be more so, and by the mere dint of calling to order and quoting journals and precedents have sometimes defeated arguments . . . and triumphed over talents and abilities that infinitely transcended their own, which is all that need be said to recommend a study hitherto perhaps too much neglected.“

Vorrede zu einer Geschäftsordnung des Unterhauses von 1745.

Die juristische Natur der Parlamentarischen Geschäftsordnung. § 67.

I.

Die Lex Parliamenti umfasst zweierlei Gruppen von Rechtsnormen:

1. Die consuetudo Parliamenti, d. i. das alt hergebrachte Gewohnheitsrecht, welches das parlamentarische Verfahren heute sowie vor 600 Jahren beherrscht.

2. Die sogenannten Orders, das sind Geschäftsordnungsregeln, welche sich jedes Haus nach Common law zu setzen befugt ist. Dies wird als uraltes Privileg jedes der beiden Häuser betrachtet. Die Orders zerfallen in sogen. Standing orders, Sessional orders und einfache Orders.

---

1) S. über die Bedeutung des Wortes „duration“ in der letztgenannten Akte bei Anson I. p. 72.

2) Für die Geschichte des Parlamentsverfahrens kommen in Betracht: Coke, Institutes IV. p. 26 ff. D'Ewes, The Journals of all the Parliaments during the reign of Q. Elizabeth etc. London 1682. Townshend (Heywood), Historical Collection of the four las Parliament of Elizabeth, London 1680. Petyt (William), Miscellanea Parliamentaria, London 1680. Hakewell, Modus tenendi Parliamentum, 1659. Lex Parliamentaria 1750. Hatsell, Precedents of Proceedings in the House of Commons, 4 vol. 1776 (hier benützt die Ausgabe von 1818). Parry, Parliaments and Councils of England (from the Reign of Will. I. to the Revolution in 1688), London 1839 und namentlich Charles Lord Colchester, Diary and Correspondence, 3 vol. London 1861 (Lord Colchester war Sprecher in den Jahren 1802—1817). J. E. Denison, Notes from my Journal when Speaker of the House of Commons etc. 1899. Porritt a. a. O. I. passim. Dazu kommen schliesslich die Commons Journals und Lords Journals, das sind die offiziellen Protokolle beider Häuser und die berühmten „Hansard Debates“ als Quellenwerke ersten Ranges in Betracht. Für das gegenwärtige Recht: May, Parliamentary Practice 10. ed. 1893, vorzüglich. C. Ilbert, Manual of Procedure in the Public Business 1904. Sir Courtenay Ilbert, dem derzeitigen Clerk of the House of Commons verdanke ich nebst Einführung in das Unterhaus auch zahlreiche wertvolle Winke der Geschäftsordnungspraxis, die es mir ermöglichen, im folgenden annäherungsweise den gegenwärtigen Stand wiederzugeben.

§ 67. a) Die Standing orders sind diejenigen Geschäftsordnungsregeln, welche von einem der beiden Häuser, wenn einmal beschlossen, so lange für alle künftigen Zeiten gelten, als sie nicht ausdrücklich aufgehoben werden (was man im Oberhaus vacating, im Unterhause repealing nennt). Im Unterhause kann diese Aufhebung für einen einzelnen Fall ad hoc erfolgen, (z. B. H. D. 352 p. 1853 f.) Die Standing orders des Oberhauses werden von Zeit zu Zeit gedruckt, die des Unterhauses regelmässig alljährlich von dem clerk des Hauses zusammengefasst und dem Hause in Druck vorgelegt.

b) Die Sessional orders sind diejenigen Geschäftsordnungsregeln, die nur für eine Session gelten und für jede Session erneuert werden müssen.

c) Die einfachen Orders sind Resolutionen beider Häuser, die auf die Geschäftsordnung Bezug haben, deren Geltung aber von vornherein nicht bestimmt ist. Gewöhnlich erledigen sie sich schon mit dem Sessionsschluss. Doch erlangen einige von ihnen mitunter eine längere Dauer, namentlich dann, wenn sie sich zu besonderem parlamentarischem Gewohnheitsrecht durch ständige Uebung herausgewachsen haben. So ist z. B. in neuerer Zeit (1876) jene Geschäftsordnungsregel, welche den Fremden den Aufenthalt im Unterhause verwehrte, durch eine Resolution suspendiert worden und diese Suspension gilt jetzt für jede Session, ohne dass sie zu einer Standing oder Sessional order gemacht wird [1]).

---

1) Wir bringen hier sämtliche Sessional Orders nach dem oben zit. Manual von Ilbert zum Abdruck, weil sie sonst nirgends abgedruckt zu finden sind (nur die Standing Orders werden jährlich ediert!).

Sessional Orders! 2. Febr. 1904. Elections. — Ordered, That all members who are returned for two or more places in any part of the United Kingdom do make their election for which of the places they will serve, within one week after it shall appear that there is no question upon the return for that place; and if anything shall come in question touching the return or election of any member, he is to withdraw during the time the matter is in debate; and that all members returned upon double returns do withdraw till their returns are determined. Resolved, That no peer of the realm, except such peers of Ireland as shall for the time being be actually elected, and shall not have declined to serve, for any county, city, or borough of Great Britain, hath any right to give his vote in the election of any member to serve in parliament. Resolved, That it is a high infringement of the liberties and privileges of the Commons of the United Kingdom for any lord of parliament, or other peer or prelate, not being a peer of Ireland at the time elected, and not having declined to serve for any county, city, or borough of Great Britain, to concern himself in the election of members to serve for the Commons in parliament, except only any peer of Ireland, at such elections in Great Britain respectively where such peer shall appear as a candidate, or by himself, or by any others, be proposed to be elected; or for any lord lieutenant or governor of any county to avail himself of any authority derived from his commission, to influence the election of any member to serve for the Commons in parliament. Resolved, That if it shall appear that any person hat been elected or returned a member of this house, or endeavoured so to be, by bribery, or any other corrupt practices, this house will proceed with the utmost severity against all such persons as shall have been wilfully concerned in such bribery or other corrupt practices. — 2. Febr. 1904. Witnesses. — Resolved, That if it shall appear that any person hath been tampering with any witness, in respect of his evidence to be given to this house, or any committee thereof, or directly or indirectly hath endeavoured to deter or hinder any person from appearing or giving evidence the same is declared to be a high crime or misdemeanour; and this house will proceed with the utmost severity against such offender. Resolved, That if it shall appear that any person hath given false evidence in any case before this house, or any committee thereof, this house will proceed with the utmost severity against such offender. — 2. Febr. 1904. Metropolitan Police. — Ordered, That the commissioners of the police of the metropolis do take care that, during the session of parliament, the passages through the streets leading to this house be kept free and open, and that no obstruction be permitted to hinder the passage of members to and from this house, and that no disorder be

II.

§ 67.

Die juristische Natur der englischen Geschäftsordnung lässt sich kurz dahin charakterisieren, dass sie vorwiegend Gewohnheitsrecht, insbesondere Gerichtsgebrauch

allowed in Westminster Hall, or in the passages leading to this house, during the sitting of parliament, and that there be no annoyance therein or thereabouts; and that the serjeant-at-arms attending this house do communicate this order to the commissioners aforesaid. — 2. Febr. 1904. Votes and Proceedings, — Ordered. That the votes and proceedings of this house be printed being first perused by Mr. Speaker; and that he do appoint the printing thereof; and that no person but such as he shall appoint do presume to print the same. — 2. Febr. 1904. Privileges, — Ordered, That a committee of privileges be appointed. — 2. Febr. 1904. Journal, — Ordered, That the journal of this house, from the end of the last session to the end of the present session, with an index thereto, be printed. Ordered, That 500 copies of the said journal and index be printed by the appointment and under the direction of * * * * the clerk of this house. Ordered, That the said journal and index be printed by such person as shall be licensed by Mr. Speaker, and that no other person do presume to print the same. — 3. Febr. 1904. Ballot for Bills and Motions, — Ordered, That no bills, other than government bills, be introduced in anticipation of the ballot, and that all members who desire to ballot, whether for bills, or for motions for Tuesday February, and Tuesday February, and Wednesday February, and Wednesday February, do hand in their names at the table during the sitting of the house on the first or second day of the session, and that a copy of such notices be handed in at the latest during the sitting of the house on the third day of the session. That the ballot for the precedence of the said bills and motions be taken on the third day on which the House sits at a convenient time and place, to be appointed by Mr. Speaker. and that the presentation of bills on the fourth sitting day be taken as soon after twelve o'clock as Mr. Speaker may deem convenient. — 8. Febr. 1904. Standing Orders, — Ordered, That the select committee on standing orders do consist of thirteen members: — * * * * were accordingly nominated members of the committee. — 8. Febr. 1904. Selection, — Ordered, That the committee of selection do consist of * * * * * * * * and the chairman of the select committee on standing orders. — 19. Febr. 1904. Supply, — Resolved, That this house will on next, resolve itself into a committee to consider of the supply to be granted to His Majesty. Ordered, That the several estimates presented to this house in the present session be referred to the committee of supply. — 22. Febr. 1904. House of Commons (Kitchen and Refreshment Rooms). — Ordered, That a select committee be appointed to control the arrangements for the kitchen and refreshment rooms in the department of the serjeant-at-arms attending this house. Ordered, That the committe do consist of seventeen members. The committee was accordingly nominated of, — * * * * Ordered, That the committee have power to send for persons, papers, and records. Ordered, That three be the quorum. — 15. Febr. 1904. Public Petitions, — Ordered, That a select committee be appointed, to whom shall be refered all petitions presented to the house, with the exception of such as relate to private bills; and that such committee do classify and prepare abstracts of the same, in such form and manner as shall appear to them best suited to convey to the house all requisite information respecting their contents, and do report the same from time to time to the house; and that the reports of the committee do set forth the number of signatures to each petition only in respect to those signatures to which addresses are affixed: — And that such committee have power to direct the printing in extenso of such petitions, or of such parts of petitions, as shall appear to require it: — And that such committee have power to report their opinion and observations thereupon to the house. The committee was accordingly nominated of, — * * * * Ordered, That three be the quorum. — 5. Mar. 1904. Public Accounts, — Ordered, That the committee of public accounts do consist of fifteen members. (Committee nominated.) — 8. Mar. 1904. Standing Committees, — Ordered, That all standing committees have leave to print and circulate with the votes the minutes of their proceedings and any amended clauses of bills committed to them. — 23. Febr. 1904. Police and Sanitary Committee, — Ordered. That the committee of selection do nominate a committee not exceeding eleven members, to be called the police and sanitary committee, to whom shall be committed all private bills promoted by municipal and other local autho-

§ 67. (usus fori) darstellt (so Richter Stephen in Bradlaugh v. Gosset 12 Q. B. D. 272). Dies erklärt sich aus der Auffassung, dass das englische Parlament und das Unterhaus bis ins 18. Jahrhundert als Gerichtshof aufgefasst wurden. Wie diese Auffassung die parlamentarische Geschäftsordnung beeinflusst hat und noch beeinflusst, wird weiter unten zu schildern sein.

Verleiht schon dieses Moment der Geschäftsordnung des englischen Parlaments einen besonderen Anstrich gegenüber ähnlichen Gebilden des Kontinents, so kommt noch ein zweiter charakteristischer Zug hinzu, der die englische parlamentarische Geschäftsordnung scharf von der kontinentalen, insbesondere der Deutschlands, unterscheidet. Die erstere ist nicht wie die letztere darauf beschränkt, sich bloss intra legem, d. h. innerhalb der schon geschriebenen allgemeinen Gesetze oder der für die Geschäftsordnung besonders vorgeschriebenen Rahmengesetze zu halten, sie ist auch nicht darauf beschränkt, sich wie die kontinentale höchstens praeter legem zu entfalten, sondern: die englische parlamentarische Geschäftsordnung kann sich auch contra legem entwickeln, kurz, sie kann derogatorisches Gewohnheitsrecht darstellen.

Dieser charakteristische Zug der englischen Geschäftsordnung wird durch folgende Momente hervorgerufen: Vor allem durch die Tatsache, dass die Standing Orders und die übrigen Geschäftsordnungsregeln (Orders) mitunter und nicht gar selten den Charakter von Rechtssatzusurpationen tragen. Zwar wird von der herrschenden Meinung der Juristen seit den Zeiten Coke's bis auf den modernen Dicey den Geschäftsordnungsregeln der Charakter und die Wirkung eines selbständigen Rechtssatzes direkt abgesprochen. Sie sind, weil nur von einem der drei gesetzgebenden Faktoren erlassen, nicht Gesetz (Statute), sondern bloss Ordinance. So sagt Coke (4 Inst. 25): „The difference between an Act of Parliament and an Ordinance in Parliament, is for that the Ordinance wanteth the threefold consent and is ordained by one or two of them". Desgleichen Dicey. Trotz dieser Meinung der Juristen nimmt das Parlament, insbesondere das Unterhaus, nicht selten Rechtsusurpationen vor, d. h. es stellt Resolutionen auf, welche in ihrer Wirkung tief in die individuelle Rechtssphäre einschneiden, ohne durch irgend einen vorhergehenden Rechtssatz dazu ermächtigt zu sein. Ich greife nur einige markante Beispiele heraus.

---

rities by which it is proposed to create powers relating to police or sanitary regulations in conflict with, deviation from, or excess of the provisions of the general law. Ordered, That standing orders 150 and 173A apply to all such bills. Ordered, That the committee have power to send for persons, papers, and records. Ordered, That four be the quorum of the committee. Ordered, That if the committee shall report to the committee of selection that any clauses of any bill refered to them (other than clauses containing police and sanitary regulations) are such as, having regard to the terms of reference, it is not in their opinion necessary or advisable for them to deal with, the committee of selection shall thereupon refer the bill to a select committee, who shall consider those clauses and so much of the preamble of the bill as relates thereto, and shall determine the expenditure (if any) to be authorised in respect of the parts of the bill refered to them. That the committee shall deal with the remaining clauses of such bill, and so much of the preamble as relates thereto, and shall determine the period and mode of repayment of any money authorised by the select committee to be borrowed and shall report the whole bill to the house, stating in their report what parts of the bill have been considered by each committee. Ordered, That the committee have power, if they so determine, to sit as two committees, and in that event to apportion the bills referred to the committee between the two committees, each of which shall have the full powers of, and be subject to the instructions which apply to, the undivided committee: and that three be the quorum of each of the two committees.

Vor dem Jahre 1550 konnte der älteste Sohn eines Peers nicht Mitglied des Unterhauses sein; das war altes Gewohnheitsrecht; trotzdem beschliesst das Unterhaus am 21. Juni 1550 (Lex Parlamentaria a. a. O. p. 115), dass Fr. Russell, der Erbe und Sohn eines Peers, Unterhausmitglied sein darf; seit der Zeit ist dies durch Gewohnheit auch rechtens. Ueberhaupt ist das englische Unterhaus seit jeher im Herausbilden von Qualifikationen der Wählbarkeit für das Unterhaus souverain war. So ist durch ein Gesetz Heinrichs V. (1 Henry V. c. 1.) für die Wählbarkeit eines Abgeordneten der Wohnsitz innerhalb des Wahlkreises vorgeschrieben gewesen. Trotzdem kam dieser Rechtssatz durch Lex parliamenti einfach ausser Brauch, weil das Unterhaus sich nicht daran kehrte und Abgeordnete, die nicht im Wahlkreis ansässig waren, in seinen Räumen sitzen und stimmen liess. Er kam einfach durch parlamentarischen Brauch ausser Rechtsverbindlichkeit, lange bevor eine Akt des Parlaments erklärte, dass jene Bestimmungen über die Notwendigkeit des Wohnsitzes „als durch langen Gebrauch unnötig und obsolet befunden seien" („have been found by long usage to be unneccessary and have become obsolete"). In ähnlicher Weise ist durch Resolution des Unterhauses bestimmt worden, dass die Richter der Reichsgerichte nicht wählbar seien und im Abgeordnetenhaus nicht sitzen dürfen. Die Resolution schuf Recht, denn bloss auf ihrem Grunde ruhte der Ausschluss der Richter vom Unterhause durch zwei Jahrhunderte. Vom Ausgang des 17. Jahrhunderts nämlich bis zur Judikaturakte von 1876, welch letztere nur das alte Recht, die alte Resolution des Unterhauses bestätigte. Aber selbst heute noch steht die Souverainität des Hauses in Fragen der Wählbarkeit fest, und wollte das Unterhaus auch wider das Common law einem Minderjährigen Sitz und Stimme im Unterhause gewähren, wie es dies bis 1832 getan, so könnte es von keiner Macht der Welt daran gehindert werden.

§ 67.

Nicht minder war das Unterhaus seit jeher souverain in der Aufstellung von aktiven Wahlrechtsbefugnissen, das ist Wählerqualifikationen. Von 1601 bis 1832, das ist bis zur grossen Wahlreform, bestimmte das Unterhaus allein, wer in Städten wählen könne, vermöge der Wahlprüfungen, die dem Unterhause oder seinem Komitee bis ins 19. Jahrhundert zustanden. Es regulierte die Wahlberechtigung in jenen Städten, in denen dies nicht etwa durch königliche Charter einem engeren Bürgerausschuss oder den Stadtorganen übertragen war (Porritt I. p. 7 ff. und 9 ff.). Selbst heute noch sind die Peers von den Wahlen zum Unterhause nur durch eine Resolution des letzteren, die von Session zu Session erneuert wird, ausgeschlossen. Auch wäre ferner als ein Beispiel, wie derogatorisches Gewohnheitsrecht durch Lex parliamenti entstehen kann, noch die Ausbildung der parlamentarischen Exekutive zu nennen, von der wir weiter unten handeln wollen. Solche Rechtssatzusurpationen nimmt das Unterhaus vor und was das merkwürdigste ist, diese letzteren werden durch lange Uebung schliesslich selber Recht. Zwei Hilfsmittel stehen dem Parlament, insbesondere dem Unterhause, hierbei zu Gebote. Einmal das Privileg der prinzipiellen Unüberprüfbarkeit parlamentarischer Resolutionen durch die Gerichte, sofern nur die Rechtmässigkeit jener Resolutionen geprüft werden soll. Zweitens die Zwangsgewalt, welche die beiden Häuser des Parlaments für ihre Resolutionen gegenüber widerspenstigen Individuen in dem Contempt of court besitzen. Diese prinzipielle Unüberprüfbarkeit der parlamentarischen Resolutionen und der Contempt of court, d. i. die Zwangsgewalt gegen Individuen, die den parlamentarischen Resolutionen zuwiderhandeln, sind gewissermassen das weiche Nest, in dem parlamentarische Rechtssatzusurpationen zum Gewohnheitsrecht des Parlaments, zur Lex et consuetudo Parliamenti ausgebrütet werden.

§ 67. 1. Die Unüberprüfbarkeit

der Beschlüsse jedes Hauses folgt aus der Stellung desselben als Court of record, als Gerichtshof. Treffend haben diese notwendige Konsequenz schon zur Zeit Heinrichs VI. die Richter ausgesprochen, indem sie von der Unüberprüfbarkeit parlamentarischer Beschlüsse sagten (Rot. Parl. V. p. 239 Nr. 26): „for it hath not been used afore tyme the Justices should in any wyse determin the Privilege of the high Court of Parlement for it is so high and so mighty in his nature that it may make lawe, and that in lawe, it may make noo lawe, and the Determination and Knowledge of that Privilege belongeth to the Lords of Parlement, and not to the Justices". Im 17. Jahrhundert, zur Zeit Lord Coke's scheint diese Unüberprüfbarkeit ziemlich schrankenlos gewesen zu sein. Coke sagt hierüber: „And this is the reason that judges ought not to give any opinion of a matter of parliament, because it is not decided by the Common laws, but secundum legem et consuetudinem parliamenti, and so the judges in divers parliaments have confessed". Als Grund hierfür gibt er an, dass das Parlament keinen höheren Gerichtshof über sich habe, und das sei der Grund der Irrevisibilität der parlamentarischen Beschlüsse. Im 17. Jahrhundert wurden sogar unter Berufung auf die parlamentarischen Privilegien Bücher von Individuen, die ausserhalb des Unterhauses sich befanden, verbrannt[1]) und die Gerichte scheinen damals ebensowenig wie die Richter Heinrichs VI. es gewagt zu haben, die parlamentarischen Beschlüsse zu überprüfen. Im 19. Jahrhundert ist diese Unüberprüfbarkeit der Unterhausresolutionen, ob sie nun mit oder ohne Berufung auf die Privilegien stattfand, eingeschränkt worden, und zwar in den berühmten Rechtsfällen (S. Dicey a. a. O. p. 52 ff.) Stockdale v. Hansard 1841, Burdett v. Abott 1811 und Bradlaugh v. Gosset 1883 (12 Q. B. D. 272). Aber es wurde namentlich in dem letztgenannten Rechtsfall die jetzt herrschende Doktrin wieder gegeben und von Richter J. Stephen mit den Worten dahin präzisiert, dass prinzipiell eine Ueberprüfung der Rechtmässigkeit einer Unterhausresolution nicht stattfinde. Wenn sich jedoch Individuen zur Begründung ihrer Rechte auf Unterhausresolutionen beriefen, so unterlägen letztere allerdings der richterlichen Ueberprüfung.

Nun geben aber bloss die wenigsten Unterhausresolutionen Anlass zu wirklichen Parteistreitigkeiten, d. h. zu Streitigkeiten, wo Individuen auf Unterhausresolutionen ihre Rechte gründen. Dies ist Grund genug, dass sich mit Leichtigkeit aus Unterhausbeschlüssen, welche Rechtssatzanmassungen darstellen, also aus praktischem Unrecht im Laufe der Zeit echtes Gewohnheitsrecht herausbildet. Stephen begründete jene prinzipielle Unüberprüfbarkeit von Unterhausresolutionen damit, dass er sagte: „Das Unterhaus ist zwar kein eigentlicher Gerichtshof, aber der Effekt seines Privilegs, seine eigenen Angelegenheiten selbst zu regulieren, bekleidet es mit dem Charakter eines Gerichtshofes. Wir müssen annehmen, dass es seine Funktionen gehörig und mit Rücksicht auf das Recht vornimmt, an dessen Satzung es ja Teil hat. Wenn aber seine Entscheidung nicht mit dem Rechte in Einklang zu bringen ist, so gleicht dies dem Irrtum eines Richters, gegen dessen Entscheidung es keinen Appell gibt („If its determination is not in accordance with the law, this resembles the case of an error by a judge whose decision is not subject to appeal").

---

1) S. Lex Parlamentaria a. a. O. p. 119 und Nelson, An Impartial Collection of the Great affaires of State, London 1682 p. 43, 92.

2. Der Contempt of Court[1]). § 67.

Das Privileg gegen widerspenstige Individuen im allgemeinen, nicht bloss gegen Abgeordnete, die Zwangsgewalt wegen Verachtung des Gerichtshofes, Contempt of Court, zu üben, wird ebenfalls von den Juristen aus der Stellung jedes der beiden Häuser als Gerichtshof des Landes abgeleitet. Jedes der beiden Häuser hat dieses Recht, d. h. wegen Ausserachtlassung seiner Privilegien von seiten irgend einer Person gegen diese mit Zwangsgewalt einzuschreiten. Diese Zwangsgewalt hat jeder Gerichtshof, der Court of record ist[2]). Das Oberhaus hat dieses Recht ziemlich spärlich geübt, einmal 1677 (Earl of Shaftesbury's Case 6 St. Tr. 1269). Das letzte Mal 1799, als es den Verleger des „Cambridge intelligencer" wegen Schmähschrift gegen einen geistlichen Lord ins Gefängnis führen liess. Feststehende Rechtsauffassung ist gegenwärtig, dass die Konstatierung, die das Oberhaus macht, das X. Y. wegen Contempt of Court in Haft sei, jede weitere richterliche Ueberprüfung der Tatsache, ob wirklich Grund zur Annahme eines Contempt of Court vorliegt, den übrigen Gerichten des Landes verwehrt (Sam. Barnadiston's case 6 St. Tr. 609, s. auch Anson I. 300f.).

Das Unterhaus macht von diesem Privileg viel reichlicheren Gebrauch. Selbst ausserhalb des Hauses begangene Verletzungen seiner Privilegien und selbst gegen Nichtmitglieder des Unterhauses kann es jene Zwangsgewalt des Contempt of Court ausüben. Als solcher wird z. B. aufgefasst der Versuch der Bestechung des Sprechers (1871 L. R. 3 P. C. 562. Dies was allerdings ein Fall, der sich in der australischen Kolonie Victoria ereignete). Contempt of Court ist ferner, wenn ein vorgeladener Zeuge vor dem Unterhause nicht erscheint (Gosset v. Howard 1846, 16 L. J. Q. B. 345, Ex. Ch.) u. a. m.

Ueber die Tatsache, was als Bruch der Privilegien und demnach als Contempt of Court aufzufassen sei, entscheidet, ohne dass andere richterliche Ueberprüfung zulässig wäre, ausschliesslich das Unterhaus (Law Mag. a. a. O. p. 63). Das Haus braucht auch gar keinen Tatbestand des Contempt anzugeben und kann sich mit der blossen Konstatierung, dass ein solcher vorliege, begnügen, ohne dass eine richterliche Ueberprüfung dieser seiner Ansicht in Gestalt eines Writ of Habeas Corpus zulässig wäre. Dadurch erhält das Unterhaus in der Auslegung dessen, was es als sein Privilegium betrachtet, eine Latitude, die natürlich am besten geeignet ist, seine Rechtssatzanmassungen vor jeder richterlichen Ueberprüfung zu schützen.

Zu bemerken wäre noch, dass die Freiheitstrafe, die das Unterhaus wegen Contempt of Court verhängen darf, höchstens so lange dauert als die Session (Law Mag. a. a. O. p. 63), dass dagegen das Oberhaus ohne diese Beschränkung ist.

Durch diese beiden Momente, die Unüberprüfbarkeit parlamentarischer Beschlüsse und die Zwangsgewalt wegen Contempt of Court kann sich faktisches parlamentarisches Gewohnheitsunrecht in Gewohnheitsrecht umwandeln.

III.

Wir haben die juristische Natur der Lex Parliamenti als Gerichtsgebrauch charakterisiert und müssen hier noch betonen, dass jene Lex Parliamenti für sich genom-

1) S. darüber Law Magazine and Review N. S. vol. XVII, p. 62 ff. und 130 ff.

2) Die sog. supervising courts, d. h. die Obergerichte, zu denen beide Häuser gehören, haben diese Zwangsgewalt bei contempt in- und ausserhalb des Gerichts („in the face of Court" oder „without the courts"). Die inferior courts haben die Zwangsgewalt nur bei contempt „in face of the court", also im Angesicht des Gerichts.

§ 67. men eine ebenso selbständige Rechtsquelle neben dem Common law und dem Gesetzesrecht darstellt wie die Equity. Aehnlich wie die letztere hat sich auch die Lex Parliamenti entwickelt. Denn wie diese sich dadurch ausbildete, dass der Kanzler mittelst „Injunction" den Gerichten die Ueberprüfung seiner Billigkeitsdekrete untersagte und mittelst „writ of subpoena" den Individuen gegenüber seine Macht und Zwangsgewalt durchzusetzen wusste, so dass sie gezwungen waren, vor seinem Gerichtshof zu erscheinen, gerade so hat sich auch die Lex Parliamenti entwickelt, indem sie gestützt ist auf die Unüberprüfbarkeit parlamentarischer Resolutionen seitens der ordentlichen Gerichte und den Contempt of Court.

§ 68. Geschichte des parlamentarischen Verfahrens im 19. Jahrhundert [1]).

„The rate at which legislation is to march ought to be determined, by the deliberate choice of the representatives, and ought not to be determined by a system built upon the basis of ancient rules under which the House of Commons becomes year after year more and more the slave of some of the poorest and most insignificant among its members."

Gladstone.

I.

Die Geschichte des parlamentarischen Verfahrens ist erfüllt von dem Bestreben, sich aus den mittelalterlichen Formen, in welche das parlamentarische Verfahren durch seinen Charakter als Prozessverfahren eingeschnürt war, zu befreien. Um es kurz zu sagen, es galt, ein Prozessverfahren in ein moderner Legislatur angepasstes Verfahren umzuwandeln.

Dass das alte englische Parlamentsverfahren vorwiegend Gerichtsverfahren war, ist keine bloss auf England beschränkte Eigentümlichkeit. Wir finden sie auch in Deutschland im Verfahren des alten Reichstags. So sagt Hermann Ehrenberg in seiner Studie „der deutsche Reichstag in den Jahren 1272 bis 1378" [2]) (Seite 57): „Die entscheidende Abstimmung ging nach Art der gerichtlichen Urteilsfindung vor sich. Der König oder wer sonstiger Antragsteller war, stellte die Frage oder bat um Entscheidung; es wurde eine Antwort erteilt und der Reihe nach gaben die einzelnen ihre Stimme ab". Die Tatsache des Beschlusses wurde mit „sententiatum existit coram nobis" bezeichnet.

Ganz dasselbe finden wir auch in England und als Ueberrest die bis auf den heutigen Tag übliche Fragestellung, um einen Beschluss herbeizuführen, vergleichbar der alten mittelalterlichen Urteilsfindung. Dass dies letztere in England auch so aufgefasst wurde, beweist die Tatsache, dass noch in der Zeit der Königin Elisabeth die dritte Lesung einer Bill als Judicium bezeichnet wird. Aber selbst bis in die heutige Zeit sind noch Spuren jener Tatsache, dass das mittelalterliche parlamentarische Verfahren Prozessverfahren war, zu konstatieren. Ich will nur kurz erwähnen, dass oben bereits ausführlich nachgewiesen wurde, dass das englische Gesetz bis ins 16. Jahrhundert, ja bis zu Anfang des 18. Jahrhunderts als Urteil, Judgement, aufgefasst wurde und dass sich Ueberreste dieser Auffassung noch heute in der Lehre von der Gesetzesinterpretation vorfinden. Hier sei nur besonders hervorgehoben, dass die Parla-

1) Der folgende § beruht auf eigener Durchforschung der Quellen, insbes. der Blaubücher, die an entsprechender Stelle zitiert sind. In keinem Buche hat dieser Gegenstand bisher Erörterung gefunden.

2) Forschungen zur deutschen Geschichte, Bd. 9.

mentsprivilegien des Contempt of Court und der Unüberprüfbarkeit parlamentarischer Beschlüsse beiden Häusern in ihrer Eigenschaft als Gerichtshöfe zukommen. Ebenso sind die den einzelnen Mitgliedern des Parlaments, namentlich des Unterhauses gewährten Privilegien geschichtlich aus der Gleichstellung jener mit den Richtern des Landes hervorgegangen, wie dies noch unten näher gezeigt werden soll. Desgleichen spricht die strikte Gebundenheit und Reihenfolge, in der die Parlamentsgeschäfte auch noch heute erledigt werden, für den prozessualen Charakter des Verfahrens. Nur aus diesem letzteren ist auch die formelle Gebundenheit der Mitglieder, die nur einmal in der Debatte das Wort ergreifen können u. a. m., zu erklären. Der wichtigste Ueberrest jenes mittelalterlichen prozessualen Charakters, den das Parlamentsverfahren an sich trug und der bis in unsere Zeit hineinragt, ist die englische Eigentümlichkeit des Private-Bill-Verfahrens, das, wie noch unten weiter nachgewiesen werden wird, selbst heute noch den Charakter eines Gerichtsverfahrens hat. § 68.

Man hatte dieses letztere als Merkwürdigkeit aus der alten Zeit bis in unsere Tage hineinreichend vorgefunden und doch hat niemand zu erklären gewusst, warum es sich so in seinem Charakter als Gerichtsverfahren erhalten hat. Der Grund hierfür liegt einfach darin, dass zu Anfang des 19. Jahrhunderts eben das Public-Bill-Verfahren nicht minder den Charakter eines Prozessverfahrens an sich trug als das Private-Bill-Verfahren. Freilich hatte man schon, in der Zeit der Tudors unter dem Einfluss des römischen Rechts erkannt, dass die öffentlichen Gesetze „Pro bono publico“ etwas anderes seien als die blossen Prozesssachen[1]), wie sie Private-Bills darstellen. Aber wie wenig tiefgreifend dieser Unterschied das Verfahren für beide Arten von Gesetzen beeinflusste, geht am besten aus der Tatsache hervor, dass Clifford, der bedeutendste Kenner des Private-Bill-Verfahrens unserer Tage zutreffend sagen kann (II. p. 788): „Bis zum Jahre 1813 war keine besondere Maschinerie weder in dem einen noch in dem andern Hause für das Private-Bill-Verfahren zum Unterschied von dem Public-Bill-Verfahren“. Das Committee on petitions wurde für Private-Bills ebenso wie für Public-Bills verwendet (Clifford, History of Private Bill Legislation II. 792). Die Komiteeberatung über die ersten glich gar zu sehr der über die letztern. Sehr zum Schaden der Unparteilichkeit, wie sie in den Private-Bill-Committees für ein wirklich richterliches Verfahren nötig war.

Seit Anfang des 19. Jahrhunderts vertiefte sich nun der Gegensatz zwischen Private- und Public-Bills durch zwei sich kreuzende Gedankengänge. Auf der einen Seite war man bemüht, den gerichtlichen Charakter des Private-Bill-Verfahrens zu verschärfen, auf der andern Seite strebte man darnach, das Verfahren für Public-Bills aus den mittelalterlichen Formen des gerichtlichen Verfahrens, wie sie bis zum 19. Jahrhundert das gesamte parlamentarische Verfahren umschlossen hatten, herauszuschälen und den modern legislatorischen Bedürfnissen anzupassen. So ward, und das ist die kürzeste Charakteristik der geschichtlichen Entwicklung, die das parlamentarische Verfahren im 19. Jahrhundert durchzumachen hatte, für das Private-Bill-Verfahren der mittelalterliche prozessuale Charakter noch wesentlich vertieft, für das Public-Bill-Verfahren hingegen im wesentlichen beseitigt. Wie sich diese Entwicklung für das Private-Bill-Verfahren darstellt, wird noch weiter unten gezeigt werden. Hier soll nur die Befreiung des

1) Coke ist einer der ersten, der hier scheidet: in der Sitzung des Unterhauses vom 27. Februar sagt er: „Lex et consuetudo Parliamenti“. „There are four Kinds of Proceedings: (1)“ by Bill. (2) by Judicature. (3) by Petition of Right against abuse. (4) by Petition of Grace. Parry a. a. O. 293.

§ 68. Public-Bill-Verfahrens und des übrigen parlamentarischen Verfahrens von den mittelalterlichen Gerichtsformen skizziert werden.

II.

Den ersten Anstoss zur Loslösung von den alten Formen gerichtlicher Prozedur gab das grosse Anwachsen der sogenannten öffentlichen Petitionen (Public-Petitions), wie sie natürlich mit jeder modernen Legislatur in Verbindung stehen, zu Beginn der 30er Jahre. Ein im Jahre 1831 [1]) erschienenes Blaubuch veröffentlicht ein klares Bild dieser Tatsachen durch Zahlen.

	Zahl der Petitionen:
1789	880
1800—1805	1026
1810—1815	4498
1826—1831	24492.

Diesen Tatsachen gegenüber konnte man natürlich nicht mit der alten Behandlung der Petitionen, die keinen Unterschied zwischen Public- und Private-Petitions machte, auskommen. Zwar war schon seit dem 12. Regierungsjahr Jakobs I. ein General-Komitee, d. i. ein Komitee des ganzen Hauses für die Behandlung der Petitionen eingerichtet. Doch sass dies nicht regelmässig, sondern von Zeit zu Zeit [2]), je nachdem die Zahl der Petitionen besonders stark angewachsen war, und je nach Bedarf wurden besondere Instruktionen und besondere Tagung dieser Committees on Petitions festgesetzt.

1831 suchte man dieses Komitee zu modernisieren; es sollte an bestimmten Wochentagen sitzen (s. Todd II. p. 375—280). Je mehr nun seit dieser Zeit die sozialpolitischen Aufgaben der Gesetzgebung überhand nahmen, je mehr insbesondere eine moderne Verwaltungsgesetzgebung zu schaffen war, desto eher musste dieser Umstand in Verbindung mit dem erstgenannten dahin führen, den Mitgliedern der Regierung im Unterhause eine bevorrechtigte Stellung einzuräumen, so dass sie in der Lage waren, der wachsenden Last jener Gesetzgebung zu entsprechen. Zweierlei Aufgaben standen damit im Zusammenhange: Einmal sollten die Regierung oder ihre Vertreter im Unterhause in der Lage sein, die Reihenfolge der parlamentarischen Geschäfte so einzurichten, wie es ihr und ihren gesetzgeberischen Arbeiten am besten passte, sodann galt es, mehr Zeit zu gewinnen und insbesondere die alten Formalfragen, die dem mittelalterlichen Verfahren entsprachen, zu beseitigen.

In diesem Sinne stellte schon ein Komitee des Unterhauses in seinem Report 1848 (Com. Pap. 1847—48 vol. 16 p. 146) fest, dass eine gedeihliche Behandlung und ein gedeihlicher Fortschritt der parlamentarischen Verhandlungen im Hause vorwiegend von der königlichen Regierung abhängen müsse, da sie ja wirklich schon die Kontrolle und Oberleitung jener Verhandlungen besitze. Der Report setzt dann fort: „They believe that by the careful preparation of measures, their early introduction, the judicious distribution of business between the two houses, and the order and method with which measures are conducted, the government can contribute in an essential degree to the easy and convenient conduct of business. They trust the efforts of the government would be seconded by those of independent members, and that a general determination would prevail to carry on the public business with regularity and despatch".

1) Report on Public Petitions. Parl. Papers 1831 vol. V. p. 335.
2) Com. Journ. I. 582, 671; II. 49, 61, 66; III. 649; IV. 228, 44; V. 47, 486; VII. 286 f.; XII. p. 83.

Diesen Empfehlungen des Komitees entsprechend wurde durch Standing Order § 68. 1852 [1]) der Unterschied zwischen sogenannten Order-Days und Notices-Days geschaffen an den Order Days sollten alle von der Regierung eingebrachten Vorlagen und Anträge zuerst zur Beratung kommen, an den Notices-Days umgekehrt die der Private Members d. i. derjenigen Mitglieder des Unterhauses, welche nicht zur Regierung gehören. Zur Beschleunigung des Verfahrens im Unterhause wurden auch 1853 eine Reihe von Formalfragen beseitigt und daran sich knüpfende Debatten. So wurden denn damals auch die früher übliche Debatte anlässlich der ersten Lesung der Bill durch Standing-Order 31 abgeschafft. Desgleichen die Debatte anlässlich der Verwandlung des Hauses in ein Komitee des ganzen Hauses, wenn die Bill bereits im Komitee an früheren Tagen verhandelt worden war (Standing Order 32). Desgleichen wurde die Debatte, die sich bei der Entgegennahme einer vom Komitee beratenen Bill hierauf im Unterhaus zu ergeben pflegte, durch Standing-Order 39 abgeschafft u. a. m. Im Jahre 1861 ging man dann noch weiter. Nach eingehender Beratung durch ein Komitee des Unterhauses (Parl. P. v. 11 p. 436) wurde Fürsorge getroffen, dass die Regierung nicht bloss ein Vorzugsrecht bei Einbringung von Gesetzanträgen wie bisher haben, sondern dass sie auch das Vorzugsrecht im fernern Verlauf der Durchbringung solcher Gesetzesanträge erhalten solle.

Ein ganz besonders hervortretender Uebelstand war die bisher gegebene Möglichkeit einer Debatte im Anschluss an die Frage, ob der Sprecher den Stuhl verlassen sollte, damit das Haus sich in ein Committee of Supply (also ein Ausgabebewilligungs-Komitee) verwandle. Das führte zur Vorbringung aller möglichen und unmöglichen Debattierpunkte, die mit der Tagesordnung in gar keinem Zusammenhang standen. Freilich war es recht mittelalterlich gedacht: zuerst Bewilligung der gravamina (grievances) und dann ständische Geldbewilligung! Modernen Anschauungen war diese Formalität eine lästige Fessel.

Diesen Uebelstand hatte schon der Bericht des Blaubuchs von 1854 ins Auge gefasst [2]). Ganz besonders fand aber seine Darlegung in jenem des Jahres 1861 [3]) beredten Ausdruck. Aber freilich wurde auch der Gedanke jeder Einschränkung dieses Rechts mit Berufung auf die althergebrachte Freiheit zurückgewiesen. So heisst es dort (p. 434) „On the other hand it must be remembered that the statement and consideration of grievances before supply are among the most ancient... Privileges of the commons, and this opportunity of obtaining full explanation from the ministers of the crown is the surest and the best". So schwer trennte man sich in England vom Mittelalter, dass erst durch eine St.-O. von 1888 (Nr. 56) für Montag und Donnerstag und durch die Sessionalorder vom Februar 1896 für Freitag [4]), dass was 1861 schon verlangt war, Abstellung gefunden hat (A n s o n I. p. 271).

III.

Ein anderes Problem, das zu Beginn der 50er Jahre zur Lösung stand, war die Verbindung der nunmehr ausgebildeten parlamentarischen Regierung und der mit ihr in Zusammenhang stehenden Vorrechtsstellung der Kabinettsminister, mit dem alten mittelalterlich gerichtlichen Verfahren. Seit den 30iger Jahren war nämlich die Ansicht wiederholt im Unterhaus vertreten worden, dass bedeutende und umfassende Gesetzanträge nur von verantwortlichen Ministern, nicht aber von andern Mitgliedern

1) Parl. Papers 1854 vol. VII. p. 14.
2) Parl. Papers 1861 vol. XI. p. 433.
3) Parl. Papers 1861 vol. XI. p. 43 f.
4) Diese Sessional Order ist gegenwärtig Standing Order.

§ 68. des Abgeordnetenhauses eingebracht und nur von ihnen Petitionen in Empfang genommen werden können. Diese letzteren sollten abends zuvor angemeldet und in der Reihenfolge der Anmeldungen am folgenden Tage im Komitee zur Verhandlung aufgerufen werden. Nur das Komitee sollte Petitionen in Empfang nehmen, nicht das Haus oder der Sprecher. Das sind ungefähr die Vorschläge, die man damals dem Unterhaus unterbreitete. Sie wurden 1834 [1]) wieder erneuert. Ihnen ward noch der Vorschlag hinzugefügt, dass das Committee on Public Petitions das Arrangement der im Hause zur Verhandlung kommenden Petitionen besorgen und dass die Public Petition dem Privat-Business d. i. den Private-Bills nachfolgen sollten u. a. m. Diese Vorschläge sind dann erst 1842 bis 1853 durch Standing Orders verwirklicht worden.

Im Jahre 1847 [2]) stiess man auf eine Unzukömmlichkeit des mittelalterlichen Verfahrens: die Möglichkeit von Obstruktion und Verzögerung von Verhandlungen, für welche das alte Prozessverfahren des Parlaments deshalb keine Vorsorge getroffen hatte, weil, wie der alte Modus tenendi parliamentum sagte, jede Petition unbedingt im Parlament erledigt werden musste und ihr Vorbringen nicht verhindert werden durfte. Mit Hilfe des alten Verfahrens war der neuen Möglichkeit nicht beizukommen. Der grösste Uebelstand dabei war damals auch noch das Hinterpförtchen, durch Vertagungsanträge (motion to adjourn the debate) eine beliebige Frage aufzuwerfen, ohne dass dazu der bisherige Gegenstand der Verhandlung Veranlassung gegeben hatte. Ein weiterer Uebelstand war die Möglichkeit, Debatten herauf zu beschwören bei jeder rein formalen Frage, deren das alte mittelalterlich gerichtliche Verfahren, wie es im Unterhause herrschte, eine Unzahl aufweisen honnte. So z. B. war eine Debatte möglich bei der rein formalen Frage, dass diese Bill zum ersten Mal gelesen werde oder dass die Bill gedruckt werden solle oder dass das Komitee einer Bill dem Hause Bericht erstatten solle. All das gab genug Hinterpförtchen für Obstruktion und Verschleppung der Debatte. Man machte auch damals, d. i. 1847, Vorschläge dagegen. Der französische Minister Guizot empfahl auf Anfrage des englischen Komitees, das über jene Uebelstände zu beraten hatte, die französische Cloture [3]). Der Amerikaner Curtis empfahl die sogenannte Vorfrage, previous question, die allerdings in England schon im 17. Jahrhundert bekannt war, in Nordamerika aber die Form angenommen hatte, dass sie von der Majorität der Anwesenden unterstützt werden musste [4]). Beides wurde damals vom Komitee abgelehnt.

Man begnügte sich damals damit, die alte Debattiermöglichkeit bei jeder Formalfrage einzuschränken. So wurde denn auch 1853 und 54 [5]) durch Standing Orders die Möglichkeit einer Debatte bei der Formalfrage der ersten Lesung und bei der Frage, ob sich das Haus in ein Komitee des ganzen Hauses umwandeln solle, beseitigt. Belehrend ist aus den Beratungen der damaligen Zeit, wie man das ausländische Beispiel zwar für massgebend hielt, dennoch aber die Möglichkeit einer Uebertragung ausländischer Institutionen zu vermeiden suchte. Freilich ging man in diesem sorgsamen Abwägen, ob man fremde Institutionen annehmen solle, und in dem Festhalten an dem althergebrachten wohl etwas zu weit. Denn nicht einmal der vernünftige Vorschlag des Komitees, die durch Vertagung unterbrochenen Debatten als erstes Geschäft am nächsten Sitzungstage wieder aufzunehmen, wurde vom Hause angenommen. Man hielt

1) Parl. Papers vol. 11 p. 319.
2) S. zu folgendem: Report on Public Business Parl. Papers 1847/48 vol. 16 p. 141 f.
3) S. Report 1847 a. a. O. p. 143.
4) S. Report 1847 a. a. O. 143.
5) Parl. Papers 1854 vol. VII. p. 14 f.

eben an der durch das mittelalterliche Formalverfahren vorgezeichneten Reihenfolge **§ 68.** der Parlamentsgeschäfte fest, trotzdem das Komitee gerade ein kleines Abgehen von dieser Reihenfolge gewünscht hatte (C. P. 1847/48 vol. 16 p. 145): „and that there should be such a Relaxation of notices and orders of the day as to leave the house entire liberty to give precedence on a following day to an atjourned debate".

Das Begehren nach grösserer Beschränkung der Debattiermöglichkeit kam jedoch in dieser Zeit nicht zum Schweigen. Insbesondere wurde dies für den Fall verlangt, wo bisher Debatten als Freiheit des Unterhauses betrachtet und erlangt worden waren. Dies war namentlich dann der Fall, wenn der Sprecher seinen Stuhl verlassen sollte, um dem Vorsitzenden der Geldbewilligung-Komitees (Committee of Ways and Means und Committee of supply) Platz zu machen. Da wurde nämlich früher die Frage gestellt, ob der Sprecher selbst seinen Stuhl verlassen sollte. Im Anschluss an diese Frage war es üblich, eine Menge von allgemeinen Beschwerden und Debatten anzuknüpfen, gemäss dem alten mittelalterlichen Prinzip, dass alle Beschwerden vor den Geldbewilligungen von der Krone zu bescheiden seien. Man machte daher den Vorschlag, der Regierung mit ihren Anträgen ein **Anordnungsrecht** der Beratungsgegenstände an gewissen Tagen einzuräumen („and for the safety of the state, it would seem reasonable that a preference should be yielded to them, not only in the introduction of their Bills, but in the opportunities for pressing them on the consideration of the house.") Dieser Empfehlung des Komitees entsprechend wurde dann auch 1861 durch die jetzige Standing Order 10 der Regierung die Macht gegeben, an den sogenannten Order-Days ihre Anträge und Vorlagen in der von ihr beliebten Reihenfolge auf die Tagesordnung zu setzen („the right being reserved to Her Majesty's Ministers of placing Government business, whether Orders or Motions, at the head of the list on every Order Day, except Wednesday"). Damals wurde auch zu den bisherigen Order-Days: Montag und Donnerstag noch der Freitag hinzugefügt, an welchem Tag als erster Punkt der Tagesordnung das Committee of supply jederzeit stehen sollte (Rep. 1861 a. a. O. p. 436).

Da man nun den Ministern eine bevorrechtigte Stellung durch Standing-Order eingeräumt hatte, so ging es nicht mehr an, sie wie bisher von Interpellationen der Mitglieder frei zu halten. Dies war nur unter dem alten mittelalterlichen Verfahren möglich, zumal das Recht formal genommen Minister im eigentlichen Sinne des Wortes nicht kannte. Mit dieser Fiktion konnte und kann eine moderne Legislatur nicht auskommen. Jener Bericht des Blaubuchs von 1861 erwähnt zum erstenmal offiziell der Interpellationen d. i. der von den Mitgliedern des Unterhauses an die Minister gestellten Anfragen. Er konstatiert mit Missvergnügen, dass diese Praxis der Interpellationen aufgekommen sei und warnt vor solcher Neuheit und den damit im Zusammenhang stehenden Verschleppungen parlamentarischer Debatten (Report a. a. O. p. 441 Ev. 56: „It is necessary however to be watchful and to guid against the road of new causes of Delay. A practice has arisen of putting questions to Ministers on notice, when no Motion is before the House; and these questions and the answers to them are confined within narrow limits intended to be precautions against irregular debate. There is convenience in this course, but to prevent this licence to degenerate in to abuse, it is most important, that both the questions and answers should be as concise as possible and not sustained by reasoning . . .").

Wir sehen: der Report anerkennt die Tatsache der Interpellationen und sucht sich mit ihr, so gut es angeht, abzufinden; wir haben also erst seit jener Zeit d. i. dem Ausgang der 50er und dem Beginn der 60er Jahre das Interpellationsrecht in England als eingeführt zu betrachten. Bezeichnend für das Festhalten am Althergebrachten ist,

§ 68. dass, während das Unterhaus dieses Interpellationsrecht im Jahre 1861 offiziell zugelassen und 1888 durch noch heute geltende Standing-Order 20 rechtlich anerkannt hat, im Oberhaus Interpellationen im technischen Sinne nicht bekannt sind, wenngleich auch hier Fragen an die Minister allerdings in vollkommen formloser Art und ohne formelle Ankündigung gestellt zu werden pflegen.

IV.

In den 70er und 80er Jahren des 19. Jahrh. trat man den alten Fragen wieder näher, wie der Obstruktion zu begegnen sei. Wir haben oben gehört, weshalb das alte mittelalterliche Verfahren im Parlament die Verhinderung einer Obstruktion unmöglich machte. Man fasste nämlich eine solche Verhinderung als Verletzung der dem einzelnen gewährten Beschwerdefreiheit auf. Abgesehen von einigen kleineren Vorschlägen, die ein Blaubuch des Jahres 1871 machte (z. B. dass der Sprecher nicht bis zum Nachmittag im Unterhause zu sitzen habe, um die Beschlussunfähigkeit des Hauses zu konstatieren, das ferner nur unbestrittenes Parlamentsgeschäft, sogenanntes unopposed business nach Mitternacht in Verhandlung gezogen werden solle u. a. m.) versuchte man zur Verhinderung der Obstruktion 1878 die „Suspension" in Vorschlag zu bringen, d. h. den Ausschluss eines Mitglieds aus dem Unterhause für eine bestimmte Zeit. Der Report, der dies in Erwägung zog (C. P. 1878 v. XVIII p. 3) sagt, dass man früher zwar davor zurückgeschreckt sei, dass es aber jetzt zu empfehlen wäre, die Suspension einzuführen.

Hatte man es nun einmal soweit gebracht, das alte Common law in Bezug auf die Einführung der Suspension zu antiquieren — die auch wirklich durch Standing Orders 1880 und 1882 eingeführt wurde (May p. 323) — dann konnte die zweite Remedur, durch welche man der Obstruktion zu begegnen hoffte: der Schluss der Debatte durch Cloture, welche, wie wir wissen, schon 1847 nach französischem Muster vorgeschlagen war, eingeführt werden. Dass man sich zu einem so drastischen Abhilfemittel verstieg, ist auf die Opposition zurückzuführen, welche die irischen Abgeordneten im Jahre 1881 der Gladstone'schen Regierung anlässlich zweier Irland betreffender Gesetze bereiteten. Zu Anfang der Session von 1882 brachte die Regierung eine Vorlage über die Einführung der Cloture in die Geschäftsordnung ein. Damit war die Möglichkeit der Obstruktion nur eingeengt, nicht vollständig beseitigt. Freilich gegenüber der Vergangenheit repräsentierte dies schon einen bedeutenden Fortschritt, denn die vielen Formalfragen, welche dem alten Parlamentsverfahren wegen seiner judiziellen Struktur notwendig anhafteten, boten gewissermassen ein grosses Arsenal von Obstruktionswaffen. Bezeichnend für die Vergangenheit des parlamentarischen Verfahrens in England ist, dass damals Gladstone sagen konnte: „That while almost every assembly of a popular character which exists in the world has moved in this direction, we, who have by far the greatest necessity incumbent on us, have not moved." (Hans. D. v. 266 p. 1138). Und das ist wirklich das merkwürdige der Entwicklung der englischen lex parliamenti im 19. Jahrhundert: dass, während das ganze übrige Europa, insbesondere Deutschland und Frankreich, England als Muster jeden parlamentarischen Geschäftsgebahrens priesen, jenes Land selbst die grösste Mühe hatte, sich aus seinem mittelalterlichen Verfahren heraus zu ringen und zu einem einer modernen Legislatur (assembly of a popular character) würdigen Verfahren empor zu steigen.

Das Interessanteste aber ist, dass selbst noch in neuester Zeit diese Anstrengungen fortdauern.

Selbst nach 1882 blieb das Unterhaus, um mit Gladstone's Worten zu sprechen, der § 68. Sklave eines Systems von Regeln, die längst veraltet waren; er sagt hierüber: (Speech at the Eighty Club Juli 11the 1884) „The rate at which legislation is to march ought to be determined by the deliberate choice of the representatives of the people, and ought not to be determined by a system built upon the basis of ancient rules under which the House of Commons . . . becomes year after year more and more the slave of some of the poorest and most insignificant among its members". Viermal in der Periode von 1880 bis 1890 wurden die Geschäftsordnungsregeln des Unterhauses einer Revision unterzogen in der Hoffnung, die Verhandlungen im Hause zu beschleunigen. Ein Komite des Unterhauses, das im Jahre 1890 über diese Uebelstände beratschlagte, fand, dass durch die bisherigen Abänderungen der Geschäftsordnung wenig geholfen worden war. In demselben Jahre machte Joseph Chamberlain im „Nineteenth Century" Vorschläge zur Verbesserung der Geschäftsordnung. Denselben wurde teilweise in den Jahren 1896—1900 durch Sessional Orders, in den Jahren 1900—1902 durch Umwandlung dieser Sessional Orders in Standing Orders entsprochen. Die tiefeingreifendsten dieser Reformen sind dreifacher Art:

1. Die Tage, an denen die Regierungsvorlagen und Anträge vor denen der übrigen Mitglieder den Vorrang haben, wurden derart vermehrt, dass den Private Members nunmehr nur 3 Sitzungen in der Woche für ihre Anträge zur Verfügung stehen und zwar die Dienstags- und Mittwochsabendsitzung und die Sitzung am Freitag. Wohlgemerkt aber nur am Anfang der Session. Nach Ostern stehen ihnen bloss zwei Sitzungen nämlich die Abendsitzung am Mittwoch und die Freitagssitzung zur Verfügung. Nach Pfingsten wird auch dieses eingeschränkt und die Private-Members verfügen bloss über zwei kommende Freitagssitzungen der nachfolgenden Sessionszeit.

2. Um auf jeden Fall das Budget und die Appropriationsrechte durchzubringen, werden von einem gewissen Zeitpunkt gegen Schluss der Session nur die darauf bezüglichen Gegenstände, das heisst Gegenstände, die mit der Appropriationsakte zusammenhängen, die sogenannten Votes, durchberaten und zwar derart, dass man ungefähr um den 5. August mit der Durchberatung dieser Votes fertig ist. Wenn in den Schlusstagen noch nicht alle Votes Post für Post durchberaten sind, so werden sie zu grössern Klassen zusammengefasst und über sie ohne Zulassung irgend welcher Diskussion abgestimmt. So kam es, dass in der Session von 1901 ungefähr 68 Millionen Pfund des Gesamtbudgets von 160—170 Millionen Pfund en bloc votiert wurden (Quarterly Review Vol. 193 p. 611).

So sehr ist die freie Diskussion und die Antragstellung der Private Members durch diese Massregeln eingeengt, dass auf ihren Teil der gesamten Beratungszeit des Unterhauses nur ein Zehntel, auf den der Regierung $^{9}/_{10}$ entfallen (Quarterly-Review a. a. O. p. 602). Und dies alles, obwohl durch jene oben angeführten Massregeln auch noch

3. das sogenannte System of double sittings im Jahre 1902 eingeführt worden ist. D. h. während früher nur ausnahmsweise Morgen- und Abendsitzungen im Unterhause stattfanden, ist dies gegenwärtig an allen Wochentagen bis auf Freitag und Samstag, an welch letzteren Tagen überhaupt selten verhandelt wird, die Regel.

Das Oberhaus ist von allen diesen modernen Problemen unberührt geblieben. Es hat mit keiner Obstruktion zu kämpfen und es hat nicht das Budget festzustellen. Zwei gewichtige Gründe, die veranlasst haben, dass das mittelalterlich gerichtliche Geschäftsgebahren sich im Oberhause bis auf einige unwesentliche Abänderungen auch noch heute erhalten hat. Es wird eben nur hie und da die Klage laut, dass es gegen Ende der Session gar zu sehr mit Arbeit überhäuft sei, da alle oder die meisten

§ 68. Bills im Unterhause ihren Ursprung nehmen, nun von dort hierher gelangen und dann in kürzester Frist erledigt werden sollen[1]). Seit 1861 wurde die Frage zur Sprache gebracht[2]), 1868/69 dem Uebelstand erst und nur teilweise dadurch abgeholfen, dass gewisse Bills, die sich auf Justizreform und Kirchenangelegenheiten beziehen, auch im Oberhause beginnen. Auch hat ebenfalls zur Abhilfe jenes Missstandes das Unterhaus seit 1849 sein Initiativrecht in Bezug auf Finanzklauseln in Bills nicht gar zu streng zu wahren gesucht[3]), um den Beginn einer Bill, die etwa eine untergeordnete Geldklausel enthält, auch im Oberhause zu ermöglichen.

Der vom Lords-Committee des Jahres 1848[4]) und 1861 gemachte Vorschlag, Bills, die ein Haus schon passiert hätten, durch die Prorogation nicht ganz zu Fall zu bringen, wurden im Oberhause verworfen.

Im übrigen hat das Oberhaus 1889 noch einzelnen Standings Orders eine modernisierende, aber keine moderne Gestalt gegeben. Die konservative Form steht hier jeder grösseren Reform im Wege!

§ 69.

Die Verfassung der beiden Häuser.

I.

Die Verfassung des Unterhauses.

Die wichtigsten Beamten (Officers of the house of commons), welche gewissermassen das Bureau des Unterhauses bilden, sind der Sprecher (speaker), sein Stellvertreter (Deputy-speaker), der Schriftführer des Hauses (Clerk of the house) mit seinen beiden Assistenten und der Serjeant at arms.

1) Der Sprecher[5]), gewissermassen der Präsident des Unterhauses, hat vor allem die Sitzungspolizei und die Leitung der Verhandlungen im Unterhaus. Er ist der „Mund" des Hauses, da er dieses nach aussen vollkommen vertritt und deshalb auch den bezeichnenden, lateinischen Namen Prolocutor domus führt. Er wird vom Hause gewählt bei Eröffnung jedes neuen Parlaments, nicht etwa bei Eröffnung jeder neuen Session. Die Wahl des Sprechers erfolgt gleich beim ersten Zusammentritte der Commons. Gewöhnlich vollzieht sie sich ohne Debatte, da die Sprecher immer Männer sind, die gewissermassen als über den Parteien stehend betrachtet werden. Sie wechseln infolgedessen nicht mit der jeweiligen Parteimajorität im Unterhause, und daher ergibt sich eine Funktionsdauer, die über viele Legislaturperioden hinausreicht. Dieser Gedanke des „Non-partisan Speaker", d. h. des unparteilichen Sprechers begann sich erst seit dem Sprecher Onslow, der in seiner Funktion von 1727—1761 wirkte, zu zeigen. Voll durchgeführt ist er aber erst unter dem Sprecher Shaw Lefevre, seit 1839 (Porritt I. p. 480). Die Folgen dieses Gedankens, dass der Sprecher keiner der beiden Parteien angehören darf, hat im übrigen noch die Wirkung, dass er, wenn er bei Neuwahlen als Kandidat in einem Wahlbezirke auftritt, niemals Opposition und auch keinen Gegenkandidaten zu befürchten hat. Dies ist

1) Dass diese Klage alt ist, ergibt sich aus den Lords Journals 5. Mai 1668: „The Lords make a Standing Order, that in Bills coming up near the Time of Adjournement, no Argument shall hereafter be used (as shortness of time) to precipitate the passing of such Bills, but that due consideration may be had according to the Course of Parliament.

2) Report from Lords Committee Parl. Papers 1861, vol. XI. p. 441.

3) St. O. 44. Empfohlen schon durch den Report von 1847/48 Parl. P. vol. XI. p. 145.

4) Parl. Papers 1847/48 vol. V. p. 1.

5) Literatur: Report on the office of Speaker, Commons Papers 1852/53 vol. XXXIV. May, p. 150—155. Anson I. 64—66 p. 143 ff., 156. Renton 11 p. 636 ff.

Konventionalregel und ein Bestandteil der parlamentarischen Etiquette. Ein solcher § 69. Wahlbezirk des Sprechers sieht seinen Abgeordneten niemals, die politische Organisation, Wahlkomitee und Caucus sind in seinem Wahlbezirk nicht vorhanden. Alle Zeitungen im Wahlbezirk müssen sich der Kritik des Sprecher-Abgeordneten enthalten. Und wie Porritt (I. 481) treffend sagt: „der Wahlbezirk des Sprechers ist eigentlich, politisch genommen, unvertreten, insbesondere weil der Sprecher sich in den meisten Fällen der Abstimmung enthält, ausgenommen der Stimmengleichheit im Unterhause. Doch ist der Wahlbezirk geehrt durch die Ehre, die seinem Abgeordneten als Sprecher zu teil wird“.

Der Sprecher darf sich auch als Folge seiner Unparteilichkeit nicht an Komiteesitzungen beteiligen und auch in diesen weder stimmen noch sitzen.

Der Wahlmodus für das Amt des Sprechers ist folgender: Ein Abgeordneter nominiert unter Unterstützung eines andern den Kandidaten. Wird kein Gegenkandidat aufgestellt, so erscheint der einmal nominierte auch als vom Hause gewählt. Wird ein Gegenkandidat aufgestellt, so leitet der Schriftführer des Hauses (Clerk of the house) die Abstimmung. Der Gewählte wird dann von seinen beiden Nominatoren zum Sprecherstuhl geleitet und als Zeichen seiner Würde vor ihm auf den Tisch des Hauses der Stab (mace) gelegt (siehe über die Prozedur bei der neuesten Sprecherwahl 4. Dezember 1900, Comm. Journ. 405). Der so Gewählte muss sich der Krone zur Bestätigung präsentieren, die heute nicht mehr versagt wird. Bei dieser Gelegenheit erbittet der Sprecher von der Krone auch die üblichen Privilegien des Unterhauses.

Die Funktionen des Sprechers sind teils solche, welche ihm nach Common law gebühren, teils solche, welche ihm durch Gesetz zugewiesen sind.

Die Funktionen nach Common law sind teils solche, welche sich auf die Vertretung des Hauses nach aussen beziehen, teils solche, welche die Sitzung und Leitung der Verhandlungen betreffen. Insbesondere liegt dem Sprecher der Vorsitz im Hause, die Worterteilung, die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Debatte, die Fragestellung, die Unterzeichnung der Verhandlungsprotokolle ob. Wenn er zu reden beginnt, muss jeder schweigen und der Redende seine Rede unterbrechen. Er vernimmt die vorgeladenen Zeugen, ordnet ihre zwangsweise Vorführung an, überhaupt alle zwangsweisen Verhaftungen durch den Serjeant at arms, wenn solche notwendig werden. Wichtige Funktionen hat er bei der Finanzgesetzgebung, wie wir noch unten hören werden. Ihm liegt die Ueberreichung der Appropriationsbill an den Monarchen ob. Er überreicht im Namen des Hauses eine an den Monarchen gerichtete Adresse. Wird eine gemeinsame Adresse beider Häuser präsentiert, so treten Lord Kanzler und Sprecher neben einander vor den Thron. Deshalb wird der Sprecher mit Recht schon seit dem 17. Jahrhundert der „Mund“ des Hauses genannt; so heisst es in den Commons Journals 18. März 1606: „Those presented as a bare representation of the whole, thought, that they might give leave, but could not pronounce it for want of their mouth“.

Nach Statute law hat der Sprecher vornehmlich folgende Funktionen:

1. neue Wahlschreiben, die während der Legislaturperiode durch Vakanz eines Wahlsitzes nötig geworden sind, zu veranlassen. Gewöhnlich lässt er dann die neue Wahl, gestützt auf eine Ermächtigung des Hauses, ausschreiben (May p. 53), für den Fall aber, dass das Haus nicht tagt, ist er durch Gesetz, wie wir oben hörten ermächtigt, selbst neue Wahlen ausschreiben zu lassen, wenn er nur durch zwei Abgeordnete von der Notwendigkeit solcher verständigt, und der Grund der Vakanz gehörig in der London Gazette veröffentlicht worden ist (24 Geo. III. sess. 2 c. 26, amendiert durch 26 Vict. c. 20).

§ 69. 2. Der Sprecher erlässt auch aus eigener Machtvollkommenheit selbst während der Parlamentstagung Wahlausschreibungen, nämlich da, wo ein Abgeordneter ein neues Amt von der Krone in Empfang genommen hat, für den so erledigten Wahlsitz 21 and 22 Vict. c. 110).

3. Desgleichen nach der Bankruptcy Act 1883 s. 33 für den Fall, dass ein Abgeordneter bankerott wird.

4. Desgleichen nach der Lunacy (vacating of theats) Act von 1886 für den Fall der Geisteskrankheit eines Abgeordneten.

Die Gewalt des Sprechers ist verhältnismässig sehr gross[1]) im Vergleich zu der des kontinentalen parlamentarischen Präsidenten. Doch wird ein Gegengewicht in der Unparteilichkeit und der faktischen, wenn auch nicht rechtlichen Stabilität des Amtes gefunden. Nach der gleichen Richtung wirkt aber auch die Tatsache, dass für gewöhnlich der Sprecher bei zweifelhaften Fragen der Geschäftsordnung und auch sonst die Meinung des Hauses erkundet (Renton a. a. O. p. 638).

Das Amt des Sprechers ist kein Ehrenamt, sondern gut besoldet; gemäss der Act von 1832 (2 and 3 Will. IV. c. 105 Form in Verbindung mit 4 and 5 Will. IV. c. 70) bezieht er ein Gehalt von 5000 £, welche auf den Consolidated fund angewiesen sind. Gerade dieser letztere Umstand hat bewirkt, dass der Sprecher seine Unparteilichkeit auch der Krone gegenüber betätigen kann (s. Porritt I. p. 471). Der Sprecher bezieht auch eine Naturalwohnung im Unterhause, die nicht fern von seinem Sprechersitz gelegen ist. Es heisst deshalb dieser Tract des Westminstergebäudes Speaker's court. Ausserdem stehen ihm gewisse Ehrenrechte zu. Bei allen feierlichen Staatsaktionen tritt er mit einem Guardsman als Begleiter auf, hat seinen bevorrechtigten Platz bei jedem königlichen levé in St. James Palace u. a. m. Offenbar ein Ueberbleibsel der Zeit der Naturalwirtschaft, wo der Sprecher sein Gehalt aus dem für den königlicken Haushalt bestimmten Naturalleistungen bezog, ist sein Anspruch auf einen Rehbock aus den königlichen Forsten, den er zweimal des Jahres erheben darf (Renton p. 639).

2) Der Stellvertreter des Sprechers (Deputy-Speaker) ist zugleich Vorsitzender des Geldbewilligungs-Komitees und heisst deshalb Chairman of Ways and Means. Derselbe hat vor allem immer den Vorsitz in jedem Komitee des ganzen Hauses (Committee of the whole house). Er ist es auch, der den Sprecher im Falle des letzteren Verhinderung zu vertreten hat (Report a. a. O. p. 5—60). Dies ist durch 18 and 19 Vict. c. 84 festgesetzt worden. Sein Stellvertreter ist der Deputy-Chairman, der, wenn Sprecher und Chairman fehlen, auch als Deputy-Speaker, als Stellvertreter des Sprechers fungieren kann (Standig Order 81). Chairman und Deputy-Chairman werden gleich bei der Parlamentseröffnung, ersterer im Committee of supply, letztere im Hause gewählt. Den Antrag auf Wahl des ersteren stellt gewöhnlich ein Mitglied der Regierung. Der Deputy-Chairman braucht auch nicht gleich zu Anfang der Legislaturperiode bestellt zu werden; es kann dies auch von Fall zu Fall geschehen, nämlich dann, wenn das Haus vom Schriftführer (clerk of the house) von der unvermeidlichen Abwesenheit des Chairman verständigt wird. Er hat dann die gleichen Befugnisse wie der Chairman. Diesem letzteren steht aber alles dasjenige zu, was dem Sprecher zusteht, solange er den Sprecher vertritt, also auch die Durchführung der

---

1) Gegenüber dem 17. Jahrh. ist eine grosse Aenderung der Position des Sprechers zu verzeichnen. Im 17. Jahrh. war er Diener des Hauses. In den Com. Journals vom 9. März 1621 heisst es: „Mr Speaker is but a servant to the House, not a Master, nor a Masters Mate“.

Cloture. Die Stellvertretung des Sprechers dauert so lange wie dessen Verhinderung, und bis das Haus eine andere Anordnung vornimmt. Nur wenn das Haus sich für mehr als 24 Stunden vertagt, dauert die Gewalt des stellvertretenden Sprechers nur über die nächsten folgenden 24 Stunden (Standing Order 81). **§ 69.**

Auch auf Aufforderung des Sprechers kann der Stellvertreter desselben den Vorsitz einnehmen, ohne dass das Haus erst darüber befragt wird (Standing Order 1). Akte, welche der stellvertretende Sprecher vorgenommen hat, sind ebenso rechtsverbindlich, wie wenn sie der Sprecher selbst vorgenommen hätte, doch darf der Stellvertreter keine Amtsanstellung für eine längere Zeit vornehmen, als seine Stellvertretung dauert (18 and 19 Vict. c. 84). Der Chairman bezieht ein Gehalt.

3) The Clerk of the house of Commons[1]), der Schriftführer, ist gewissermassen der Leiter des Verwaltungsbureaus und arbeitet mit Unterstützung von zwei Clerks assistant[2]). Der Clerk of the house wird von der Krone auf Lebenszeit mittelst Patent angestellt (52 Geo. 3 c. 11); er ist der erste Beamte des Hauses, und verpflichtet, an jenen Sitzungen des Unterhauses als Schriftführer teilzunehmen, in denen der Sprecher den Vorsitz führt. Seine laufenden Beschäftigungen hierbei sind: Die Verlesung der Tagesordnung u. a. m. Alle Befehle (Orders), alle Adressen und Dankvotierungen des Hauses sind von ihm zu unterzeichnen. Er ist es auch, der die Bills, welche vom Unterhause angenommen sind, auf der Rückseite mit der Formel versieht: „Soit baillé au seigneurs" und an das Oberhaus sendet. Alle Unterhausarchive und Akten sind in seiner Obhut, er ist der ständige Beirat des Sprechers und der Abgeordneten in Fragen der Geschäftsordnung, er ist der Vorstand eines grossen Verwaltungsbureaus[3]), das in vier Abteilungen zerfällt:

1. Das Public bills office. Dieses Bureau hat alle Gesetzanträge, insofern sie von Private members eingebracht sind, sorgfältig durchzugehen und in übersichtlicher Form zu gestalten. Sodann werden für die Verhandlungstage auch andere Bills mit den zugehörigen Amendements, wie sie in den vergangenen Sitzungen zu den betreffenden

---

1) Er wird schon in einem alten Gesetz 8 H. VIII. c. 16 als „Clerk of the Parliament appointed for the Commons House" bezeichnet. Nach den Journalen des Houses of Commons vom 22. April 1643 wird durch Unterhausbeschluss dies als seine Titulatur festgelegt (s. auch Parry a. a. O. 417).

2) Der erste Clerk assistant, der uns in den Journalen des Unterhauses begegnet, war der bekannte Chronist Mr John Rushworth, der als Clerk assistant auf Wunsch des Clerk of the House („at the request of the Clerk himself") zugelassen wurde. Com. Journ. vom 25. April 1640. Dass er aber damals nicht gar zu sehr in Anspruch genommen war, geht am besten daraus hervor, dass er oft erst nachträglich die Journals von 3 Sessionen auf einmal nach seinen Notizen abfasste. S. Commons Journals vom 3. Juli 1607: „Ordered, That between this and the next Session of Parliament, the Clerk shall perfect his Journal for these three last Sessions, and that no Matter, or Message, or Conference or Resolution of the House, shall be of Record or of force, till the same be perused and perfected by a Committee to be chosen next Session of Parliament and till approved by the House . . . . . . and that in regard to the great pains which the Clerk is to take in perfecting the said Journal, some course be taken next Session for his better encouragement".

3) Schon 1604 in der Sitzung des Unterhauses vom 19. Mai (s. Com. Journ. 19. V. 604) begegnet uns der Antrag, dass ein besonderer Platz dem Clerk des Hauses gewährt werde: „for Keeping the Register, Records and Papers of this House, and for the Clerk and his servants to attend and write in for the Service of the House". Ueber seine Geschäftstätigkeit wachte ein besonderes Komitee (das „Committee for the Clerks Book"), das ermächtigt war, Seiten der Verhandlungsprotokolle herauszuschneiden, wo ein Beschluss des Hauses irrtümlich eingetragen war („to take out a Leaf where on Order is erroneously by written, and to insert a reformed Order, nothing else being ommitted". C. Journ. vom 4. März 1626.)

§ 69. Bills gemacht worden waren, in übersichtlicher Form gruppiert. Zu dem Zwecke steht dieses Departement in ständigem Kontakte mit dem King's printer, dem königlichen Drucker, der die Kopieen der Bills in amendierter Form im Laufe der Verhandlungen zu liefern hat, damit diese Kopieen unter die Abgeordneten richtig verteilt werden. Schliesslich empfängt es die schriftlichen Antworten der Minister auf Interpellationen (s. noch unten) und lässt sie drucken.

2. Das Journal office. Diesem liegt es ob, die offiziellen Verhandlungsprotokolle des Unterhauses nach den täglichen Berichten über die Verhandlungen, „Votes and proceedings“, wie sie von den Clerks an der Tafel des Hauses abgefasst und gedruckt unter die Abgeordneten verteilt werden, definitiv zu redigieren. Diese definitiv redigierte Feststellung, wie sie im Journal office vor sich geht, erscheint dann als „The journal of the house of commons“.

3. Das Private-Bills office, das alle Geschäfte, die sich auf Private-Bills beziehen, zu besorgen hat. Seine Funktion werden wir weiter unten im Abschnitt über die Private-Bill-Gesetzgebung noch näher kennen lernen.

4. Das Committee office, das alle laufenden Geschäfte, die sich auf das Arrangement und die Tätigkeit der Komitees beziehen, zu besorgen hat, insbesondere werden auch aus dem Committee office die Schriftführer für die einzelnen Komitee-Sitzungen in Gestalt der Clerks dieses office herangezogen.

Neben diesen vier Verwaltungsdepartements [1]) des Unterhauses, die alle unter der Kontrolle und Leitung des Clerk of the house of commons stehen, gibt es noch das sogen. Vote office, welches Blaubücher und andere Parlamentspapiere unter die Unterhausmitglieder zu verteilen hat, das heisst jedes Unterhausmitglied ist berechtigt, sich in dem Vote office jene Drucksachen zu holen. Alle in den genannten Offices fungierenden Clerks werden vom Clerk of the house angestellt. Sie müssen sich jedoch zuvor gemäss der jetzt herrschenden Praxis der Staatsprüfung vor den Civil Service Commissioners unterziehen, wie die übrigen Staatsbeamten.

Schliesslich wäre noch die Tätigkeit des Schriftführers, Clerk of the house, in Verbindung mit der Sprecherwahl zu erwähnen, wie wir sie oben dargestellt haben, und jener Wirksamkeit, welche der Schriftführer gemäss 31 and 32 Vict. c. 125 s. 4 bei Wahlprüfungen zu entfalten hat.

Das Gehalt des Schriftführers ebenso, wie das des weiter unten zu erwähnenden Serjeant at arms ist gegenwärtig durch die oben erwähnte Akte von 1812 (52 Geo. 3 c. 11) geregelt. Darnach beziehen diese Beamten nicht mehr wie früher als Surrogat ihres Gehaltes Sporteln (fees), sondern ein fixes Gehalt, welches von der Staatskasse getragen wird und von einem Komitee, bestehend aus Sprecher, den Staatssekretären, dem Master of the rolls, dem Attorney general und dem Sollicitor general [2]), sofern diese Mitglieder des Unterhauses sind (3 von ihnen genügen als quorum), festgesetzt wird.

---

1) Im Oberhause gibt es statt des Departements eine entsprechende Anzahl von Clerks mit analogen Funktionen. Die Aufteilung des Office of the Clerk of Parliament in Departements wie im Unterhause hat hier im allgemeinen nicht stattgefunden. Nur für das gerichtliche Verfahren im Oberhaus besteht ein Judical Department. (S. darüber weiter unten).

2) Im Oberhause wird der Gehalt der Beamten, sowie ihre Pensionen und die Regulative hiefür einem Komitee des Hauses überlassen, das zu Beginn jeder Session bestellt wird und aus 26 Peers einschliesslich des Kanzlers, Lord Chamberlain, Lord Steward und aus dem Lord Chairman of Committee's besteht. S. Report of Joint Committee on the Appointment and Salaries of the Permanent Staff of Both Houses of Parliament 1899, p. 629. Nach demselben Report (p. 630f. und 676) sind folgende Beamte mit folgenden Gehältern angestellt:

Als besonderes Privileg steht dem Schriftführer des Hauses zu die Befreiung vom Jurydienst in Gemässheit von 33/34 Vict. c. 97 s. 9 (schedule). § 69.

Dem Schriftführer des Hauses stehen, wie gesagt, zwei Assistenten zur Seite, welche von der Krone unter Warrant mit königlichem Handzeichen auf Anempfehlung des Sprechers bestellt werden. Sie sind nicht wie der Schriftführer des Hauses auf Lebenszeit angestellt, sondern können auf Verlangen des Unterhauses, das durch Adresse an die Krone bekannt gegeben wird, jederzeit abgesetzt werden (house of commons offices-act 1856, 19/20 Vict. c. 1). Die Zweizahl der Assistenten datiert seit der Union mit Irland, zuvor gab es nur einen Assistenten.

Die Aufgabe der Clerks-Assistant besteht darin, dass sie zur linken Hand des Schriftführers an der Tafel des Hauses zu sitzen haben, wenn der Sprecher den Vorsitz führt. Sie leisten hierbei dem Schriftführer Assistenz. Sie sind es, die wirklich die Verhandlungsprotokolle resp. die Vorentwürfe derselben, „Votes and proceedings", an der Tafel des Unterhauses verfertigen. Sie nehmen während der Verhandlungen alle Anmeldungen von Interpellationen, Amendements und anderen Anträgen, welche auf das sogen. Notice-paper kommen, an und bereiten dieses, das ist die Tagesordnung, in Gemässheit von Instruktionen und im Vereine mit dem Parlamentssekretär des Schatzamtes vor. Wenn das Haus in ein Komitee des ganzen Hauses sich verwandelt hat, so führt nicht etwa der Schriftführer des Hauses die Verhandlungsprotokolle, sondern der ältere seiner Assistenten (May 195).

4. Der Serjeant at arms. Er ist der Exekutivbeamte des Hauses; er wird bestellt von der Krone unter vorläufigem Warrant des Lord Chamberlain (Obersthofmeister) und endgültig unter königl. Patent mit grossem Siegel. Dieses legt ihm als Pflicht auf, „der Person des Königs zu folgen, wenn kein Parlament tagt; und dann in der Zeit solcher Tagung dem Sprecher des Unterhauses". Doch ist die Gefolgschaft, die er dem Könige zu leisten hat, nur nominell. Nach seiner Ernennung ist er nämlich nur Beamter des Hauses und kann wegen übler Amtsführung entlassen werden.

Er hat dem Sprecher immer Gefolgschaft zu leisten, ihm mit dem Stabe (mace) aufzuwarten, sobald er das Haus betritt oder verlässt, sich in das Haus der Lords oder zum Könige begibt. Er ist gewissermassen der Büttel des Hauses und

---

House of Lords.

Gehälter (Report. p. 630 f. und 676) für 1899:

Lordkanzler und Sprecher	4000 £	
Clerk of Parliaments	2000 „	und Wohnungsgeld.
Clerk Assistant	1500 „	
Reading Clerk	900 „	
Examiner	300 „	
Serjeant at arms	1000 „	
Deputy „ „ I. Serjeant	250 „	
Gentlemen Usher	1000 „	
Yeomen Usher, Secretary to the Lord Great Chamberlain	500 „	

House of Commons.

Clerk of the House	2000 £	und Wohnung.
Clerk Assistant	1500 „	„ „
Second Clerk Assistant	1200 „	
Examiner	800—1200 £.	
Serjeant at arms	1200 £	und Wohnung.
Deputy Serjeant	800 „	
Assistant	500 „	

34 Clerks mit Gehalt von zusammen 15881 £.

§ 69. überwacht die Hausordnung. Die Türsteher des Hauses stehen unter seiner Oberleitung. Vom Hause verfügte Verhaftung wird durch ihn vorgenommen. Die Gefängnisse des Unterhauses befinden sich deshalb gleich anstossend an seine Wohnung, die er ebenfalls, wie der Schriftführer, im Unterhause hat (Speaker's court). Lords und Peers, wenn sie im Unterhaus erscheinen, sowie die Sheriffs von London, letztere, wenn sie Petitionen des Hauses an der Barre des Hauses überreichen, werden von ihm dahin geleitet. Desgleichen alle vom Unterhause geladenen Zeugen. Wenn das Haus die üblichen Morgengebete verrichtet, teilt er dies allen Komitees mit, dass sie die Sitzungen unterbrechen. Er ist zugleich Hausbesorger des Unterhauses in Gemässheit von s. 5 der Act 1812 52 Geo. 3 c. 11 (May 199).

II.

Die Verfassung des Oberhauses.

Der Präsident desselben ist der Lord Kanzler, der auf einem rot überkleideten Wollsack mitten im Saale sitzt. Er ist nicht Beamter des Oberhauses. Die Beamten desselben sind (May p. 193 f.) vor allen der Schriftführer des Parlaments (Clerk of the parliaments). Derselbe wird von der Krone mittels Patent ernannt, führt die Verhandlungsprotokolle „der Parlamente" d. h. eigentlich des Oberhauses und wird hierbei von zwei Gehilfen dem Clerk assistant und dem Reading Clerk unterstützt, die beide vom Lord Kanzler ernannt werden. Sodann kommt der sogenannte Gentleman usher of the black rod, das ist der Türsteher und Träger des schwarzen Stabs mit seinem Stellvertreter, dem yeoman usher, welche im Oberhause ähnliche Funktionen erfüllen wie der Serjeant at arms im Unterhause. Auch der Gentleman usher of the black rod wird von der Krone mittelst Patent ernannt.

Der Lordkanzler als Vorsitzender des Oberhauses hat nicht entfernt jene Machtbefugnisse, die der Sprecher des Unterhauses besitzt (May 331). Nur so ist es zu erklären, dass auch ein Commoner d. h. ein Nicht-Peer Vorsitzender des Oberhauses sein kann (May p. 184). Doch pflegt dieser bald nach seiner Ernennung zum Kanzler zum Lord kreiert zu werden. Der Lordkanzler hat im Oberhause nicht grössere Autorität als jeder andere Peer. Die Folge davon ist, dass der Ordnungsruf im Oberhause von seiten jedes Peer an einen andern gerichtet werden kann. Hier gibt es, wie wir weiter unten sehen werden, keine oberste Instanz, wenn Fragen der Sitzungspolizei und Ordnung zum Austrage gebracht werden. Als Stellvertreter des Lordkanzlers für den Verhinderungsfall bestellt die Krone gewöhnlich mehrere Kommissäre (May p. 185 f.). Sind auch diese abwesend, so wählen die Lords einen Sprecher pro tempore wie dies z. B. 1882 geschehen ist. Doch hat ein so gewählter Sprecher jedem königlichen Kommissär, der in der Folge zum Stellvertreter des Lordkanzlers bestellt wird, ohne weiteres den Platz einzuräumen.

§ 70. Die Disziplin der beiden Häuser.

Im Unterhause wird die Disziplinargewalt über die Mitglieder zum Teil vom Sprecher, zum Teil aber auch vom Hause selbst geübt. Ohne Urlaub darf kein Mitglied abwesend sein (Anson I p. 246 f.) Das Urlaubsgesuch kann auch vom Hause verweigert werden (s. z. B. 82 C. J. 376). Das Zwangsmittel zur Durchsetzung dieser Urlaubspflicht war z. Zt. Heinrichs VIII. also im 16. Jahrhundert die Entziehung der Diäten. Als diese letzteren seit Elisabeth ausser Brauch kamen, gab

es bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts nur ein Zwangsmittel, den sogenannten „Call", das Katalogleseu des Unterhauses. Wer da ausblieb, wurde in Haft genommen. Seit 1836 ist dieser „Call" ausser Brauch (Anson I 248 Note). Gegenwärtig ist ausser der wenig praktischen Zwangsvorführung von abwesenden Abgeordneten (zuletzt 1860 ausgeübt Hans. D. vol. 156 pp. 1931 und 2213) eine sichere Garantie gegen das Fernbleiben des Abgeordneten in der öffentlichen Kritik der Wählerschaft zu suchen, welche pflichtvergessene Abgeordnete bald zur Raison bringen würde. Die Nichtwiederwahl ist die sicherste Remedur dagegen. **§ 70.**

Die Ordnung der Debatte wird durch folgende Disziplinarmittel erzwungen. Vor allem

1. durch Protokollierung anstössiger Worte („Taking down of words"), welche als solche von dem Vorsitzenden und dem Hause angesehen werden (May 320). Diese Prozedur ist gegenwärtig wenig in Brauch.

2. Die Wortentziehung bei ermüdenden, irrelevanten und vom Thema abschweifenden Erörterungen (Standing Order Nr. 19).

3. Bei missbräuchlicher Stellung von Anträgen auf Vertagung im Plenum oder im Komitee des ganzen Hauses kann der Vorsitzende (Sprecher oder Chairman), zur Abschneidung von Zeitverschwendung, sofort den Antrag zur Abstimmung bringen oder gar nicht. (St. O. 23 des Unterhauses. May 301.)

4. Die Entfernung des Abgeordneten, wenn sich derselbe ganz ungewöhnlich unparlamentarisch beträgt (Standing Order 20). Wortentziehung und Entfernung für den Rest des Tages veranlasst der Sprecher selbst. Steigert sich die schlechte Aufführung des Abgeordneten bis zur Missachtung der Autorität des Sprechers, ja bis zur Obstruktion, dann tritt

5. die Namennennung des Abgeordneten und seine Suspension für den Rest der Session ein, es wäre denn, dass das Haus die Suspensionsorder früher aufhebt. Diese Suspension verfügt auf Antrag das ganze Haus. Fällt die üble Aufführung im Komitee des ganzen Hauses vor, dann berichtet der Vorsitzende desselben die Tatsache dem Sprecher und das Verfahren ist wie oben. Während der Suspension darf der Abgeordnete die Räume des Hauses nur dann betreten, wenn er Mitglied eines Private-Billkomitees ist. Aus ein und demselben Anlass kann immer nur ein Mitglied des Hauses so bestraft werden, es wäre denn, dass mehrere Mitglieder durch eine Kollektivhandlung die Autorität des Sprechers missachtet hätten. Die Suspensionsorder wird vom Schriftführer des Hauses gezeichnet und dem Serjeant at Arms zum Vollzuge eingehändigt. (St. O. 18.)

6. Das Haus kann aber auch noch andere Strafen selbst verfügen, insbesondere die Ausstossung des Mitglieds; dies findet namentlich dann statt, wenn das Mitglied wegen eines ehrenrührigen Vergehens schon von dem ordentlichen Richter abgestraft worden ist (Anson I. p. 167).

Die Ausstossung aus dem Hause erfolgt ohne Zeitdauer. Der Betreffende kann jeden Augenblick wiedergewählt werden, denn die Ausstossung soll ja keine Disqualifikation im passiven Wahlrecht des Staatsbürgers begründen (Fall Wilkes 1770 und 1774 zitiert und näher ausgeführt bei Anson I. p. 268 f.).

7. Bei grobem Unfuge im Hause („grave disorder") kann der Sprecher aus eigener Macht die Sitzung für eine bestimmte Zeit unterbrechen oder das Haus vertagen.

II.

Im Oberhause finden wir, wie oben gesagt, keine der Autorität des Sprechers vergleichbare Instanz, daher auch keine festbestimmten Disziplinarmittel; das Haus allein

§ 70. entscheidet über Straffälligkeit und die geeigneten Remeduren oder wie die Standing Order 28 vom 13. Juni 1626 sagt: „so it will sharply censure the offender and give the party offended a fit reparation and a full satisfaction".

Abwesenheit eines Lords ist nach Standing Order 18 nur mit Genehmigung des Hauses zulässig.

§ 71. Der Geschäftsgang in den beiden Häusern.

I.

Wir haben in dem vorhergehenden gesehen, wie mühsam das englische parlamentarische Verfahren von dem alten gerichtlichen Formelwesen sich loszuringen strebt, um das Verfahren einer modernen Legislatur einzuführen. Trotz all dem ist aber noch heute jenes Ueberbleibsel des mittelalterlichen Verfahrens, ich meine die strenge Gebundenheit und Reihenfolge in der Erledigung parlamentarischer Geschäfte, ein wesentliches charakteristisches Merkmal des Verfahrens. Diese bestimmte Reihenfolge immer wiederkehrender Verhandlungsgeschäfte, wie sie schon bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts bestanden hat, ist noch in der Folgezeit bedeutend verstärkt worden. Die parlamentarische Regierung, die sich inzwischen vervollkommnet hatte, fand in jener fixen Reihenfolge nur ein wirksames Mittel, um alle Vorlagen und Anträge der Regierung auf Kosten der von den übrigen Mitgliedern eingebrachten in den Vordergrund zu rücken und bewirkte dadurch, dass sie nunmehr die gewöhnliche Tagesordnung vollends für sich in Anspruch nimmt, während den Private Members nur ein verhältnismässig geringer Bruchteil der Beratungszeit des Unterhauses zur Verfügung steht.

An der durch Alter und Sitte ausgebildeten Reihenfolge der Parlamentsgeschäfte, wonach z. B. das Private business dem Public business immer voran geht u. a. m., hat das 19. Jahrhundert im Interesse rascherer Geschäftserledigung und der Bevorzugung der Regierung eine Reihe von Aenderungen angebracht, die allerdings nur für das Unterhaus Bedeutung haben. Wir werden im folgenden deshalb immer zunächst das Verfahren im Unterhaus vor Augen haben und nur die Abweichungen, die für das Oberhaus gelten, jedesmal angeben.

Eine gewöhnliche Sitzung des Unterhauses umfasst in der Regel 7 Arten von Verhandlungsgeschäften, deren Reihenfolge durch parlamentarischen Brauch und Geschäftsordnung vorgezeichnet ist. Es kommt (und zwar in der gewöhnlichen Nachmittagssitzung) in der Regel zuerst:

1) das Private business, darunter versteht man vorwiegend die Privat-Bill-Gesetzgebung, darauf folgt dann

2) die Verhandlung über die öffentlichen Petitionen,

3) die Ankündigung von Anträgen (giving notices of motions),

4) Interpellationen,

5) untergeordnete Anträge (z. B. auf Uebersendung von Papieren und Auskunftsmaterial, Bewilligung von Urlaubsgesuchen u. a. m.), welche zu Anfang des Public business gestellt zu werden pflegen,

6) das sogen. Public business [1]).

1) Die ersten Ansätze zu Einführung der Reihenfolge in die Geschäfte des Unterhauses können wir schon zu Anfang des 17. Jahrh. beobachten. So heisst es in den Com. Journals vom 7. Febr. 1621: „Ordered that no Bill be read a second time till 9 o'clock. Ordered that no Bill be put to pass till past 9, and notice to be given a day before, that will shall be passed next day". Die erste Scheidung zwischen Public und Private Bussiness

§ 71. In dieser regelmässigen Reihenfolge treten nun Verschiebungen ein, welche durch dreierlei Momente bedingt sind, einmal durch die Art der Wochentage, sodann zweitens durch die Tageszeit, je nachdem es sich um Abend- oder sogen. Nachmittagssitzungen handelt, und schliesslich drittens Aenderungen, die durch den Willen der Regierung ausgeübt werden.

1. Aenderungen, die an der gewöhnlichen Reihenfolge durch die Art der Wochentage herbeigeführt werden, sind vor allem an die grundlegende Unterscheidung von Notices of motions und Orders of the day geknüpft. Diese beiden Arten von Geschäften lassen sich kurz dahin bezeichnen, dass es sich hierbei um Teile des sog. Public business handelt, d. i. aller jener parlamentarischer Geschäfte, welche nicht Private-Bill-Gesetzgebung oder Petitionen oder Interpellationen betreffen.

Eine Notice of motion ist ein wirklicher Antrag, und nicht, wie der Ausdruck auf den ersten Blick vermuten lässt, die Ankündigung eines Antrags. Solche Notices of motions sind in der Regel Anträge von Private members. Der Gegensatz dazu sind die Orders of the day, das sind jene Anträge und Parlamentsgeschäfte, welche durch Beschluss des Hauses für einen bestimmten Sitzungstag auf die Tagesordnung gesetzt sind. Gewöhnliche Notices of motions können allerdings sich in Orders of the day umwandeln, wenn sie eingebracht und vom Hause für einen bestimmten Tag festgesetzt worden sind.

Diese grundlegende, von Alters hergebrachte Unterscheidung [1]) zwischen den beiden Bestandteilen des Public business ist nun die Grundlage der gegenwärtigen Standing Order 4. Dieselbe besagt, dass, so lange das Haus nicht anders verfügt,

a. das von der Regierung eingebrachte Parlamentsgeschäft an jedem Tage und bei jeder Sitzung allen andern Geschäften vorausgehe, ausgenommen in den Abendsitzungen des Dienstag und Mittwoch und der Sitzung am Freitag,

b. in den Abendsitzungen des Dienstag und Mittwoch Notices of motions und Public bills, die von Private members eingebracht sind, den Vorzug vor den Regierungsvorlagen und Anträgen haben,

c. nach Ostern die Regierung auch die Abendsitzung am Dienstag für sich in Beschlag nimmt, d. h. die Regierungsgeschäfte wie gewöhnlich auch in dieser Sitzung den Vorrang bekommen,

d. nach Pfingsten bis Michaelis (29. September) die Regierung auch noch die Abendsitzung am Mittwoch in Beschlag nimmt und alle Freitagsitzungen, ausgenommen den dritten und vierten Freitag nach Pfingstsonntag,

e. in allen Abendsitzungen, an welchen das Regierungsgeschäft keinen Vorrang geniesst, die Notices of motions nicht bloss den Regierungsanträgen, sondern auch den Orders of the day vorgehen.

---

finden wir in den Commons Journals vom 26. Juli 1641: „That no Publick Bill shall pass between the Hours of Nine and twelve and that if any man move the Members contrary, he shall incur the Censure of the House“. Wir finden schon im 17. Jahrh. die Festlegung gewisser Wochentage nur für die Geldbewilligung (sogen. Supplytage), wie heute. So heisst es in den Commons Journals vom 21. April 1643: „Resolved. Every Wednesday and friday the Commons shall meet at 8 and rise at 9; the residue of those days be applied in Committees, especially for raising money etc.“. — Desgl. Commons Journals 20. März 1646: „Ordered. On Tuesdays and Tursdays to consider Ways and Means how money may be provided“.

1) Ich finde den ersten Ansatz zu diesem Unterschiede in den Lords Journals vom 14. Dezember 1621: „Agreed. No Motion to be entered as an Order, unless the Keeper do first demand the opinion oft he Court, whether the same shall be allowed or no, and then the same be set down as an Order and Read“.

§ 71. Der praktische Effekt dieser Bestimmungen ist, dass vor Ostern Private members drei Sitzungen in der Woche zu ihrer Disposition haben. Nach Ostern nur zwei Sitzungen, nach Pfingsten nicht einmal das, nämlich nur zwei Sitzungen für den Rest der Session überhaupt.

2. Der Einfluss und die Abänderungen, die die Regierung an der althergebrachten Ordnung vorzunehmen in der Lage ist, bestimmt sich nach Standing Order 5 dahin, dass in allen Sitzungen, in welchen das Regierungsgeschäft den Vorrang hat, die Regierung in der Lage ist, das gesamte, für jeden Tag angeordnete Beratungsgeschäft in seiner Reihenfolge zu bestimmen, gleichgültig, ob es sich um Orders of the day, Notices of motions oder um eigene Regierungsvorlagen handelt. Diese freie Willkür die der Regierung an jenen Tagen eingeräumt ist, geht auch noch so weit, dass die Regierung von ihrem Vorrangsrecht absehen und, trotzdem normal genommen ihre Vorlagen und Anträge allen andern Geschäften vorangehen sollten, einem Private member für dessen Antrag oder für eine von ihm eingebrachte Gesetzesvorlage den Vorrang überlassen kann.

3. Die endlich zu erwähnende Abänderung, welche die Tageszeit an der Reihenfolge der Parlamentsgeschäfte im Unterhaus bewirkt, ist durch folgende Umstände näher zu erklären: Vor allem ist festzustellen, dass, wenn das Haus nichts anderes anordnet[1]), es seine Sitzungen jeden Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag um 2 Uhr als eine sogen. Afternoon sitting und um 9 Uhr abends als eine Abendsitzung (evening sitting) beginnt. Am Freitag hält das Haus nur eine Sitzung, nämlich von Mittag ab (Standing Order 1 and 2). Am Samstag tagt das Haus für gewöhnlich nicht, sondern am Schluss der Freitagsitzung wird das Haus ohne jede weitere Frage und Debatte bis zum folgenden Montag vertagt (Standing 21). Wenn das Haus ausnahmsweise am Samstag tagt, dann ist der gewöhnliche Beginn um Mittag (May 207, 208, 223).

Um $7^1/_2$ Uhr jeder Nachmittagssitzung, um Mitternacht jeder Abendsitzung, sowie um $5^1/_2$ Uhr jeder Freitagsitzung werden alle eben in der Beratung stehenden Gegenstände unterbrochen. Ausgenommen von dieser Unterbrechung sind nur eben schwebende Abstimmungen, Anträge auf Schluss der Debatte, daher alle vor diesem Antrag eingebrachten Anträge (Standing Order 26) und schliesslich das sogen. Exempted business, mitunter auch das Unopposed business[2]).

Exempted business ist dasjenige Parlamentsgeschäft, welches entweder eine Bill des Committee of ways and means (also eine Finanzbill) betrifft oder welches in Gemässheit einer Act, resp. Standing Order des Unterhauses behandelt werden muss (es handelt sich hierbei meistens um Vorlegung von Papieren, Verordnungen, Schemen solcher u. a. m.), die in Gemässheit der Bestimmungen verschiedener Gesetze auf den Tisch des Hauses zu legen sind, damit dieses Gelegenheit bekommt, sich darüber zu

---

1) Im 17. Jahrh. stand diese Anordnung, namentlich ob eine Nachmittagssitzung ausser der damals üblichen Vormittagssitzung stattfinde, dem Sprecher zu. — Commons Journals vom 24. Mai 1606 „Dispute", „Whether to sit in the Afternoon, and whether it is in the Speaker to appoint it; also whether it is to be determined on a Question". Beschlüsse, dass der Sprecher die Nachmittagssitzung anordne „in tender regard of the Orders of the House".

2) Ansätze zu dieser Praxis der Unterbrechung finden sich schon im 17. Jahrh. Da heisst es in den Commons Journals vom 14. Febr. 1641: „The House to meet daily at 9 and rise at 12. . . . . If any Member begins a new Motion after 12, to pay 5 s to be collected for the Poor". — Und in der Sitzung vom 25. Okt. 1645: „Ordered. No new motion to be made after 12, and Mr Speaker to leave the Chair, unless the House is in debate, or order otherwise".

äussern (Provisional Orders in Gemässheit gewisser Akte gehören beispielsweise hierher). § 71.
Exempted business kann aber auch dadurch geschaffen werden, dass zu Beginn der Beratung über das Public business ein Minister den Antrag stellt, über den keine Debatte zulässig ist: „That the proceedings on . . . . business, if under discussion at twelve this night, be not interrupted under the standing orders of the house“ oder „that the proceedings on . . . . business, if under discussion at the interruption of business at this afternoon's sitting, be resumed and proceeded with, though opposed, after the interruption of business“. Mit andern Worten: der Minister resp. die Regierung kann ein bestimmtes Beratungsgeschäft aus der Fülle herausheben und zu einem Exempted business machen, d. h. zu einem durch die übliche Unterbrechung (interruption) nicht berührten. Ob er dies, überhaupt für alles Regierungsgeschäft oder auch nur für mehrere Sitzungen durchsetzen kann, ist sehr zweifelhaft.

Ebenso wie das Exempted business wird auch das sogen. Unopposed business von der üblichen Unterbrechung nicht betroffen. Darunter versteht man jenes Beratungsgeschäft, gegen dessen Weiterberatung nach der üblichen Unterbrechungszeit (um $^1/_2 8$ resp. $^1/_2 6$ Uhr Nachmittags oder Mitternacht) von keiner Seite ein Einspruch erhoben wird.

Der Effekt der Unterbrechung des Beratungsgeschäfts um die übliche Zeit ist folgender:

a. Befindet sich der Sprecher im Stuhl, d. h. tagt das Haus und nicht ein Komitee des ganzen Hauses, dann erklärt er die Debatte für vertagt.

b. Ist die Verhandlung im Komitee des ganzen Hauses zur Unterbrechungszeit, dann erstattet der Chairman dem Hause Bericht, d. h. die Komiteeberatung wird unterbrochen.

c. Jeder Antrag auf Vertagung des Hauses oder der Debatte (sogen. Dilatory motion) im Komitee des ganzen Hauses oder im Hause selbst fällt in sich selbst zusammen ohne jegliche Fragestellung, wenn gerade über die Dilatory motion in der Unterbrechungszeit beraten wird.

Findet die Unterbrechung um $^1/_2 8$ Uhr statt, dann wird überhaupt kein weiteres Beratungsgeschäft, gleichgültig ob Opposed oder Unopposed business in Verhandlung gezogen. Das Haus vertagt sich ohne weiteres.

Findet die Unterbrechung um Mitternacht statt, dann kann nur ein Unopposed business oder ein Exempted business verhandelt werden. Findet die Unterbrechung um $^1/_2 6$ Uhr am Freitag statt, dann kann überhaupt nur Unopposed business in Verhandlung gezogen werden. In diesen beiden Fällen werden in dem Momente der Unterbrechung die übrig bleibenden Punkte der Tagesordnung verlesen und, wenn zulässig, zu Ende beraten; sodann stellt ein Minister den Antrag auf Vertagung (s. Standing Order 1). Wir sehen demnach, wie die Tageszeit durch die Unterbrechung des Beratungsgeschäfts Wirkungen hervorbringt, welche der Vertagung (Adjournement) gleichkommen.

Wir wollen nunmehr diese Vertagung näher ins Auge fassen. Wenn das Haus um 1 Uhr nachts in einer Abendsitzung berät, so vertagt der Sprecher ohne weitere Fragestellung das Haus, ausgenommen, dass es sich um Exempted business handelt. Dies wird immer zu Ende beraten. Am Freitag, wenn alles Beratungsgeschäft, das auf der Tagesordnung stand, erledigt ist, oder aber um 6 Uhr nachmittags, wenn das Haus noch tagt, vertagt der Sprecher dasselbe ohne weitere Fragestellung. Der Antrag auf Vertagung wird gewöhnlich vor der oben genannten Zeit schon von dem Minister gestellt. Die Wirkung der Vertagung ist in Gemässheit der Standing Order 1, dass alles noch nicht erledigte Beratungsgeschäft bei Vertagung einer Nachmittagsitzung (afternoon sitting) automatisch bis zur Abendsitzung desselben

§ 71. Tages vertagt erscheint.

Das von einer Abendsitzung oder von einer Freitagsitzung durch Vertagung oder Unterbrechung übrig gebliebene Verhandlungsgeschäft wird gewöhnlich in Gemeinschaft vom Sprecher und dem Mitglied, unter dessen Leitung das betreffende Geschäft steht (Member in charge), für eine bestimmte nächste Sitzung angezeigt. Wird keine solche Sitzung in Betracht gezogen und wünscht auch das Mitglied in charge keinen solchen Tag, dann verschwindet das betreffende Verhandlungsgeschäft von der Tagesordnung überhaupt und ist eine sogen. „Dropped Order“.

Die Tageszeit übt auch, abgesehen von Interruption und Vertagung, noch nach einer anderen Richtung ihren Einfluss auf den Gang und die Reihenfolge der Verhandlungsgeschäfte aus. Es ist hier der Unterschied zwischen Nachmittag- und Abendsitzungen massgebend.

Die Reihenfolge der Verhandlungsgeschäfte bei einer Nachmittagssitzung haben wir oben kennen gelernt. Diese ist: Private business, Petitionen, Interpellationen, Anträge, die bei Beginn des Public business gestellt werden, und schliesslich das Public business selbst. Dies ist die typische Reihenfolge für die Verhandlungsgeschäfte.

An Abendsitzungen kommen nur vor:

1. Anträge auf Vertagung zur Herbeiführung einer Debatte.

2. Alles nicht erledigte Private business, das von den Nachmittagssitzungen her aussteht.

3. Das Public business.

Wir sehen demnach, dass insbesondere Petitionen und Interpellationen aus dem Rahmen einer Abendsitzung fallen.

Im Oberhause ist von dieser strikten Gebundenheit und Reihenfolge der Verhandlungsgeschäfte nicht viel zu merken. Das Oberhaus tagt für gewöhnlich von $^{1}/_{4}5$ Uhr ab, für gewöhnlich sind Mittwoch und Samstag keine Verhandlungstage. Am Dienstag beginnen die Sitzungen um $^{1}/_{2}6$ Uhr, um den Lords Gelegenheit zu geben, sich an den Standing Committees, welche an diesen Tagen für gewöhnlich beraten, zu beteiligen. Eine bestimmte Zeit für die Unterbrechung oder für die Vertagung des Hauses, wie wir sie bei den Commons finden, gibt es hier nicht. Eine Vertagung kann nur dann stattfinden, wenn der Sprecher die Frage stellt und das Haus zustimmt (Standing Order Nr. XX b). Jedes durch Vertagung unterbrochene Verhandlungsgeschäft kann durch Beschluss des Hauses als erster Punkt der Tagesordnung einer künftigen Sitzung angesetzt werden (Standing Order XXII.).

Der Unterschied zwischen Private business und Public business ist auch dem Oberhaus bekannt. Das erstere geht dem letzteren vor (Standing Order XXI 4. Abs.); unbekannt ist aber dem Hause der strikte Gegensatz zwischen Notices days und Order days, zwischen Private members business und Government business. Nur eine Bestimmung ist durch Standing Order XXI. getroffen (Abs. 3), dass am Dienstag und Donnerstag die Bills vor allen übrigen Punkten des Public business zur Beratung stehen. Nur Petitionen, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen Bills stehen, können unmittelbar vor der betreffenden Bill dem Hause präsentiert werden. Im übrigen aber gelangen ohne Unterschied alle Notices in der Reihenfolge, wie sie angemeldet sind, zur Verhandlung.

II.

Die einzelnen Punkte der normalen Tagesordnung in ihrer normalen Reihenfolge betrachtet sind:

1. Das Private business. Darunter versteht man vor allem die Beratung

über Private bills in allen ihren Stadien, sodann die Provisional order confirmation § 71. bills (einschliesslich der Konfirmation von Orders, wie sie in Gemässheit der Private-Legislation Procedure, (Scotland act 1899) notwendig sind (siehe darüber noch im Kapitel Privatbillgesetzgebung) und schliesslich alle Anträge auf Amendment und Suspendierung einer Standing Order, die sich auf die Verhandlung von Private bills bezieht.

Im Unterhause wird das Private business zu Beginn[1]) der Nachmittagssitzung oder der Freitagssitzung in Angriff genommen. Alles nicht opponierte Private business geht dem opponierten vor. Das Letztere muss, wenn es in einer Nachmittagssitzung um ½3 Uhr nicht erledigt ist ohne weitere Fragestellung vertagt werden und zwar bis zu einem Zeitpunkt, den der Chairman of ways and means, das ist der Vizepräsident des Unterhauses, wählt. Gewöhnlich erfolgt die Verschiebung auf die kommende Abendsitzung. Um eine gerechte Verteilung dieses so übrig gebliebenen Private business auf die Abendsitzungen zu bewirken, ist in Gemässheit der Standing Order 8 vorgesehen, dass dieses übrig gebliebene Verhandlungsgeschäft gleichmässig auf alle Abendsitzungen verteilt werde. Damit sich aber die Private members darüber nicht beschweren können, dass die wenigen Sitzungen der Woche, die ihnen für ihre Anträge freigelassen sind, mit Private business belegt werden, so ist ferner vorgesehen, dass opponiertes Private business zwischen Ostern und Pfingsten weder an einer Freitagssitzung noch an einer Mittwoch-Abendsitzung beraten werden könne. Zu dem gleichen Zwecke dient die Anordnung, dass an solchen den Private members, gesicherten Abendsitzungen (also Dienstag und Mittwoch) nach ¼11 Uhr kein opponiertes Private business mehr zur Verhandlung gezogen werden darf.

Der Effekt der Standing Order 8, welche obiges regelt, ist, dass an Nachmittagssitzungen nur ungefähr 10 Minuten dem Private business gewidmet werden. Das Private business bezw. die einzelnen Private bills gelangen in der Reihenfolge zur Beratung, dass das am weitesten vorgeschrittene Geschäft vor den weniger vorgeschrittenen in Beratung gezogen wird. Also kommen Amendements der Lords vor der dritten Lesung einer andern Private bill und diese dritte Lesung vor dem Report-Stadium wieder einer andern Bill, und so fort, zur Beratung.

Die Liste des Private business für einen bestimmten Tag wird im Private bill office vorbereitet. Zum Schlusse sei noch bemerkt, dass Private business selbst an den sogenannten „allotted days", d. h. denjenigen Tagen, an welchen nur über Geldbewilligung und Appropriationsakte beraten werden darf (s. darüber weiter unten), beraten wird.

Bezüglich des Private business im Oberhaus ist zu bemerken, dass bei der gewöhnlichen Tagung des Hauses von ¼5 Uhr an, um ½5 Uhr schon das Public business auf Verlangen eines Lords begonnen werden muss.

2. Public Petitions, öffentliche Petitionen. Dieses Verhandlungsgeschäft, das s. Z. im Unterhause eine so gewichtige Rolle gespielt hat, das durch so viele Verfassungskämpfe erstritten worden ist und ehemals einen grossen Teil des gesamten Verhandlungsgeschäfts ausgemacht hat, ist gegenwärtig durch Orders zu einem ganz unbedeutenden Teil der Unterhausberatungen herabgesunken. Der

---

1) Eine Aussonderung des Private Business, um ihm eine besondere Beratungszeit zu widmen, findet sich schon im 16. Jahrh. Da finden wir in den Commons Journals vom 9. Mai 1571: „It is ordered that on Friday next the House do sit at three o'clock p. m. (die gewöhnliche Sitzungszeit war sonst 8 Uhr morgens bis 12 Uhr mittags!), and continue till five and so every Monday, Wednesday and Friday until the end of the Session; the time being only employed in the first reading of Private Bills".

§ 71. Beratungsort für Petitionen ist jetzt vorwiegend nicht mehr das Unterhaus selbst, sondern das Committee on Public Petitions.

Das Petitionsrecht hat eine alte Geschichte. Es galt seit jeher als Recht, der im Unterhause versammelten Communitates zum König im Parlament zu petitionieren. Eine Einschränkung erfuhr dieses Recht nur zur Zeit des langen Parlaments[1]) und als sich unter Karl II. die Petitionen in erheblicher Weise zu mehren begannen. Es erging zu dem Zwecke die noch heute auf dem Statutenbuche befindliche, also noch heute in Geltung stehende Akte 13. Car. II. c. 65. im Jahre 1661. Ihr Eingang sagt, dass sie zu dem Zwecke erlassen worden sei, um dem tumultreichen und ordnungswidrigen Werben von „privaten Händen" für Petitionszwecke Einhalt zu gebieten. Nach jener Akte darf keine Petition bei Strafe von 100 Pfund Sterling von mehr als 20 Personen gezeichnet und dem Parlament vorgelegt werden, es wäre denn, dass ihr Inhalt von mindestens 3 Friedensrichtern in England oder von der Majorität der grossen Jury in Irland genehmigt wäre. Auch verbot jene Akte die gemeinsame Präsentation durch mehr als 10 Personen. Trotzdem nun die Bill of rights bestimmt hatte:

(I. 5): „That it is the right of the subjects to petition the King, and all comitments and prosecutions for such petitioning are illegal",

blieb jene Akte selbst bis in die Gegenwart in Wirksamkeit und ist auch noch zuletzt 1848 gegen die 25000 Chartisten in Anwendung gebracht worden, welche sich in „Kensington Common" versammelt hatten, um in gemeinschaftlicher Präsentation dieselbe dem Parlament vorzulegen. Sie wurden daran verhindert und mussten eine Deputation in der von obiger Akte limitierten Zahl nach Westminster senden. (Walpole, Life of Rusell, II. p. 64.)

Dieses im 18. Jahrhundert erstrittene Petitionsrecht sollte im 19. Jahrhundert durch folgende Umstände ganz entwertet werden. Man sah nämlich zu Beginn desselben ein, dass sich die Zahl der Petitionen in erschreckender Weise vermehre; im Jahre 1789 waren es bloss 880, im Jahre 1831 24492. Durch Einrichtung des Committee on Public petitions ist nun dem Unterhaus das Debattieren über Petitionen genommen und jenem Komitee überwiesen worden. Die letzte grosse Debatte über eine Petition, die zwei Stunden in Ansprnch nahm, war die von Canning 1817 (Colchester, Diary II 691).

Das heutige Verfahren bei Petitionen ist folgendes. Eine öffentliche Petition kann nur von einem Mitglied des Unterhauses präsentiert werden, mag sie auch ausgehen von wem immer. Nur die City von London und die von Dublin geniessen insofern Privilegierung, als sie ihre Petitionen durch den Lord Mayor oder ihre Sheriffe an der Barre des Unterhauses präsentieren können (May 500). Im Jahre 1868 versuchte Edinburgh

1) Common Journals 20. Mai 1648: „The House Declare against tumultuous Assemblies under pretence of preparing Petitions and Order that all Petitions shall be brought by a number not exceedings 20 Persons, and shall be delivered to the Knights, Citizens or Burgesses which serve for the County, City or borough so petitioning". Damit war das Petitionsrecht bis in die Zeit des 18. Jahrh. (1753) ein nur partikulares, seine Gegenstände nur auf die eine oder andere Lokalität beschränkendes. Allgemeine, das Reich betreffende Petitionen sind erst gegen 1728 gestattet worden. S. Hallam III. 262, Note. — So heisst es auch in Sommers Tracts XI. 313 zur Beschreibung der Petitionspraxis nach dem Carlstatut: „They may indeed petition the King for a parliament to redress their grievances; and they may petition that parliament to make one law that is advantageous, and repeal an other that is prejudicial to the trade or interest of that county; but they have no power by this statute, nor by the constitution of the English government to direct the parliament in the general proceedings concerning the whole Kingdom...". Dieser Standpunkt entspricht ganz dem Petitionsrecht im Ständestaat.

eine gleiche Privilegierung, die ihm aber nicht zugestanden wurde. (Porritt I 575). § 71

Eine solche Petition muss auf ihrer Vorderseite den Namen des präsentierenden Unterhausmitgliedes tragen. Sie darf nicht gedruckt, litographiert oder mit der Schreibmaschine geschrieben sein; sie muss also mit der Hand geschrieben sein, sie muss ferner in englischer Sprache oder wenigstens mit einer englischen Uebersetzung ihres Inhalts versehen sein. Worteinfügungen und Streichung sind verboten. Die Petition muss an das Unterhaus formell gerichtet sein und mit einer Bitte schliessen. Sie muss von den Petenten unterzeichnet und wenn von einer Korporation präsentiert, mit dem Korporationssiegel versehen sein. Keine Beilagen wie Briefe, Dokumente u. s. w. dürfen hinzugefügt werden. Eine Petition darf auf keine Debatte im Parlament Bezug nehmen und auch nicht auf eine beabsichtigte Antragstellung (motion). Es wäre denn, dass letztere schon auf der Tagesordnung stünde. Eine Petition muss respektvoll, würdig und in gemässigten Ausdrücken sprechen. Das Mitglied des Unterhauses, das die Petition präsentiert, ist für die Beobachtung obiger Regeln verantwortlich. Ist die Petition nicht den letzteren entsprechend abgefasst, dann wird sie dem präsentierenden Mitglied wieder zurückgestellt. Nur gegenüber Petitionen, die aus Indien oder den Kolonien kommen, ist man nachsichtiger (May 485—590).

Kein Mitglied darf eine Petition, die es selbst betrifft, einreichen, ausgenommen sind nur Vorstände von Kommunal-Verbänden, wie z. B. der chairman of the county council und ähnliche Vertreter von Körperschaften. Eine Petition kann zu jeder Zeit während der Tagung des Hauses präsentiert werden und wird zu dem Zweck in einen Beutel, der vor dem Sprecherstuhl hängt, geworfen. Es ist nicht üblich, Petitionen am ersten Tag der Session zu präsentieren; Petitionen, welche vor 4 Uhr am Nachmittag des Sitzungstags präsentiert werden, erscheinen noch in dem Verhandlungsprotokoll (Votes) dieses Tages, sonst aber erst in dem des nächsten.

Das wichtigste an dem modernen Petitionsverfahren ist nun, dass das präsentierende Mitglied keine Debatte im Unterhause über die Petition anheben kann, denn es hat bei der Präsentation sich darauf zu beschränken, die Namen der Petenten, ihre Zahl und den wesentlichen Inhalt der Bitte bekannt zu geben. Wenn es dies angemessen findet, kann es auch die Petition durch den Clerk des Hauses verlesen lassen (Standing Order 77). Die übliche Zeit für die Präsentation in der genannten Form durch das Mitglied ist zwischen dem Private business und dem Beginn des Public business oder aber erst nach Schluss des Public business, niemals aber während des letzteren (Standing Order 76). Eine Debatte ist bei einer Präsentation prinzipiell unzulässig. Nur wo sich die Petition über ein einer Person zugefügtes Unrecht, das dringende Abhilfe verlangt, beschwert, ist in Gemässheit der Standing Order 78 eine Debatte zulässig („petitions complaining of some present personal grievance"), desgleichen sind Petitionen, die eine Frage der Unterhausprivilegien betreffen, question of privilege, in dieser Weise bevorzugt.

Nach der Präsentation werden Petitionen auf den Tisch des Hauses gelegt und dem Committee on Public Petitions überwiesen. Das sogenannte „auf den Tisch des Hauses-Legen" erfolgt de facto nicht, sondern ist eine rein formelle Phrase, die in das Journal eingetragen wird. Das Komitee klassifiziert, analysiert und veranlasst wenn möglich den Druck der Petitionen; es berichtet schliesslich in periodischen Zeiträumen dem Unterhause, gewöhnlich zweimal in der Woche (May 505). Wenn das Komitee nicht die Drucklegung der Petition veranlasst, diese Petition sich aber auf einen Gegenstand bezieht, den das präsentierende Mitglied zum Inhalt einer Antragstellung gemacht hat, so kann dieses nach Stellung dieses Antrags verlangen, dass die Petition mit der Tagesordnung in den täglichen Verhandlungsprotokollen (Votes) gedruckt und in Zirku-

§ 71. lation gesesetzt werde (Standing Order 79).

Im Oberhaus ist noch der alte Modus beibehalten, insbesondere die Möglichkeit, aus Anlass einer Petition eine Debatte anzufangen. Petitionen müssen von dem Lord, der sie präsentiert, noch besonders unterzeichnet und öffentlich verlesen werden. Das Schicksal einer Petition hängt von dem Resultat der sich daranknüpfenden Debatte ab. Gewöhnlich muss die Vorbringung einer Petition tags vorher angezeigt werden (May 501 f.).

3. Die Ankündigung von Anträgen, das Giving notices of motion. Zur Antragstellung gehört die ordnungsmässige Ankündigung des Antrags, damit derselbe an einem bestimmten Tag zur Verhandlung kommen kann.

Im Unterhaus hat sich nun für diese Ankündigung folgender Brauch herausgebildet. In Gemässheit der Standing Order 7 kann ein Antrag für keinen späteren Tag angekündigt werden als für den 4. Sitzungstag, an welchem Notices of motion den Vorzug haben vor den Orders of the day. Um nun die Priorität der Antragstellung unter den Unterhausmitgliedern zu wahren — es kann sich hierbei nur um Private members, nicht aber um Minister handeln, da das Government business schon durch andere Massnahmen, wie wir sahen, privilegiert ist — findet ein Ballotieren um diesen Vorrang statt. Die Ballotage überwacht einer der Clerks des Hauses an der Tafel desselben. Ein Mitglied, das einen Antrag anzukündigen wünscht, trägt seinen Namen in eine nummerierte Liste ein und auf Papierblätter, welche mit jener Liste korrespondierende Nummern haben. Diese Papierstreifen werden alle in eine Urne getan, aus der der Name des Mitglieds, das den Vorzug vor andern haben soll, gezogen wird. Dieses Mitglied kann nun vor den andern den Tag seiner Antragstellung wählen. An dem so festgesetzten Tage erscheint der betreffende Antrag auf dem Notice Paper, das einen Teil der Tagesordnung bildet. Die Bekanntgabe des Inhalts des Antrags muss natürlich vor der Antragstellung, wie wir bald sehen werden, noch besonders durch schriftliche Fixierung erfolgen. Zwar kann auch mündliche Bekanntgabe des Inhalts des Antrags erfolgen und zwar vor dem Beginn oder nach Schluss des Public business. Doch muss, da sich diese mündliche Ankündigung nur in allgemeinen Ausdrücken bewegt, sie noch von einer genaueren schriftlichen Formulierung des Antrags, die dem Clerk des Hauses übergeben wird, begleitet sein. Es ist gegen den Brauch des Unterhauses, eine solche schriftliche Formulierung erst in der Nachmittagssitzung abzugeben, wenn der Antrag in der Abendsitzung gestellt werden soll (May 228 f.). Ein Unterhausmitglied kann sich auch den für seinen Antrag festgesetzten Tag selbst dann bewahren, wenn es den ursprünglichen Inhalt der schriftlichen Formulierung des Antrags abändern will. Doch muss diese Abänderung spätestens Tags vorher, während der Zeit des „Giving of notices“ erfolgen (May 232). Wenn aber die Abänderung aus der ursprünglichen Form des Antrags etwas ganz anderes macht, dann muss entweder die Genehmigung des Hauses erlangt werden oder eine neue Ankündigung erfolgen. Ein Unterhausmitglied kann auch auf einen späteren Tag, als es ursprünglich festgesetzt hatte, die Antragstellung verschieben, immer aber nur unter der Voraussetzung der Standing Order 7. Ankündigungen von Anträgen, welche gegen den Brauch des Hauses verstossen oder sonst ungeeignet sind, können durch den Sprecher verbessert oder von dem Notice Paper gestrichen werden (May 232).

Im Oberhaus ist die Prozedur eine viel einfachere; ein Kampf um die Priorität wird hier kaum möglich sein. Jedenfalls ist aber durch Standing Order XXI, Abs. 1 vorgesehen, dass alle Anträge in dem täglich veröffentlichten Verhandlungsprotokoll (minutes des Hauses) in der Reihenfolge, in der sie zur Anmeldung gelangten, oder in der Reihenfolge, die das Haus bestimmt, eingetragen werden sollen. Auch bestimmt

jene Standing Order, dass das Haus immer diese in den „minutes“ festgesetzte Reihenfolge bei der Beratung beobachten soll, es wäre denn, dass der Lord, der den Antrag zu stellen hat, mit Genehmigung des Hauses dies verschieben will, oder, dass er an dem für die Antragstellung festgesetzten Tage nach Eintritt in die Beratung über den Antrag sich entfernt. Eine solche „lapsed order“ (im Unterhaus heisst sie „dropped order“) kann nur mit Genehmigung des Hauses wieder erneuert werden. § 71.

4. Die Interpellationen. Die früheste Aufzeichnung einer Interpellation findet sich in den Verhandlungen des Oberhauses anno 1721. Da ward der damalige Premier, Earl of Sunderland darüber interpelliert, ob eine Person, gegen die das Oberhaus ein Strafverfahren einzuleiten beabsichtigte, auch wirklich verhaftet worden sei (Parl. history VII. 709). Im Unterhause finden wir zur Zeit des jüngeren Pitt häufig an diesen Minister gerichtete Interpellationen (Parl. Debates 1808 vo. X. 1171). Doch kommt jene moderne Art der Interpellation, welche allem anderen Parlamentgeschäft, dieses unterbrechend, vorzugehen pflegt, erst zu Anfang der 30er Jahre auf, und zwar wird durch Parteicourtoisie dieser Vorgang anfangs eingeräumt (Mirr. of Parl. 1830 p. 1449). Die erste offizielle Anerkennung des modernen Interpellierens findet sich in einem Handbuch der „rules and orders“ des Sprechers von 1854, einer Sammlung von Präcedenzfällen und Entscheidungen des Sprechers in Fragen der Geschäftsordnung des Unterhauses. Solche Sammlungen pflegen von Zeit zu Zeit vom Clerk des Unterhauses angefertigt und herausgegeben zu werden. Die damalige Sammlung wurde von dem bekannten May herausgegeben. Die Rule 1854 enthielt die Bestimmung: „before the public business is entered upon, questions are permitted to be put to ministers of the crown, relating to public affairs“. Dass damit nur eine Anerkennung der Parteisitte, nicht aber eine Rechtsregel ausgesprochen werden wollte, geht, abgesehen von dem höchst unverbindlichen Charakter eines solchen „Handbuchs“ auch aus der Tatsache hervor, dass hier von „ministers of the crown“ die Rede ist, welche bekanntlich die Rechtsterminologie nicht „kennt“. Jedenfalls aber war durch die Parteisitte die Interpellation damals anerkannt und hat sich seit dieser Zeit auch so bis auf den heutigen Tag erhalten, nur dass das Recht zu solchen Interpellationen (oder wie sie bezeichnend heissen „questions to members“), jetzt durch Standing Order 9 ausdrücklich anerkannt und zum grösseren Teile wenigstens geregelt ist. Der übrige Teil dieser Materie ist nach wie vor durch den Parteikonventionalismus fixiert. Danach gilt nun Folgendes.

Die Absicht, eine Interpellation einzubringen, wird von dem betr. Abgeordneten im Unterhause durch Uebergabe der schriftlich formulierten Interpellation an den Clerk des Hauses bekanntgegeben. Zugleich soll der Name des Interpellanten sowie der Tag, an dem er die Antwort wünscht, auf jenem Schriftstück angegeben sein. Auch hat er, wenn er ausdrücklich mündliche Antwort des Ministers wünscht, das Schriftstück mit einem Stern zu bezeichnen. Der Clerk des Hauses hat auch zu prüfen, ob die Interpellation im Einklange mit jenen Normen steht, welche die Unterhauspraxis für den Inhalt von Interpellationen herausgebildet hat. Der Konventionalismus oder die Parteisitte bestimmt nämlich, dass die Interpellation vor allem nur solche Dinge enthalte, die absolut nötig sind, um sie verständlich zu machen. Kommen Behauptungen in der Interpellation vor, dann ist der Interpellant für ihre Korrektheit verantwortlich. Die Interpellation. darf keine Argumente, keine Folgerungen, Zumutungen, Epitheta oder ironischen Satzwendungen enthalten. Sie darf nicht auf Debatten, die schon stattgefunden oder ministerielle Beantwortungen, die bereits gegeben worden sind, Bezug nehmen. Sie darf auch nicht zum Gegenstande haben die Vorgänge in einem Komitee, welches seinen Bericht dem Hause noch nicht vorgelegt hat. Interpellationen an die Kronjuristen im Un-

§ 71. terhause in bezug auf abstrakte Rechtsfragen, desgleichen solche, welche sich auf möglicherweise eintretende Eventualitäten beziehen, sind unzulässig. Alle „persönlichen" Ausfälle [1]) und Imputationen sind hiebei zu vermeiden und eine Interpellation darf ebensowenig zum Vorwande einer Debatte dienen, als sie, wenn einmal genügend beantwortet, noch einmal gestellt werden darf (May 278 und Todd II. 424 f.). Der ausschliesslich kompetente Richter, der auch die Zurückweisung der Interpellation aus einer Vernachlässigung dieser Regeln vorzunehmen berechtigt ist, ist der Sprecher. Doch wird schon der Clerk bei Uebergabe der Interpellation das betr. Mitglied auf etwaige Mängel aufmerksam machen.

Die Zeit für die Stellung der Interpellationen ist an den Tagen, wo zwei Sitzungen abgehalten werden (Nachmittag und Abendsitzung) $^1/_4$3 Uhr Nachm. Am Freitag, dem einzigen Tag, wo bloss eine Sitzung stattfindet, ist es überhaupt nicht Sitte, Fragen an die Minister zu richten. Fünf Minuten nach 3 Uhr dürfen überhaupt keine Fragen mehr gestellt werden. Das Haus ist dann bereits in eine andere Kategorie seiner Verhandlungsgeschäfte eingetreten. Ausnahme von dieser Regel findet nur zu Gunsten jener Fragen statt, die früher deshalb nicht beantwortet werden konnten, weil der entsprechende Minister fehlte, und solcher, welche zwar nicht auf der Tagesordnung stehen, dennoch aber von hoher Dringlichkeit und öffentlicher Bedeutung sind, oder solcher, die die Anordnung der Verhandlungsgeschäfte betreffen.

Wünscht ein Mitglied mündliche Beantwortung der Interpellation, so hat er dieselbe mit einem Sternchen zu versehen. Doch muss sie in diesem Falle auf der Tagesordnung stehen, d. i. dem Notice Paper und zwar spätestens desjenigen Tages, der dem Tage vorangeht, an welchem die Antwort gewünscht wird.

Zur üblichen und oben angegebenen Zeit ruft der Sprecher nach der Reihenfolge, in der die Interpellanten auf dem Notice Paper erscheinen, dieselben auf. Das aufgerufene Mitglied bringt nun seine Interpellation vor, wobei auch Stellvertretung zulässig ist, wenn die Interpellation keine persönliche Beschwerde gegen den Interpellierten enthält. Ist ein Mitglied beim Aufruf nicht anwesend, so kommt es erst daran, wenn alle mündlich zn beantwortenden Interpellationen vorgebracht sind und die Zeit, die dafür an einem Tag eng bemessen ist, es erlaubt (May 239).

Interpellationen werden nicht nur an Minister, sondern auch an jene Mitglieder des Hauses gerichtet, welche zwar nicht dem Kabinett, aber doch der Regierung angehören, jedoch niemals, wenn ihr Kabinettchef anwesend ist. So wurde vom Staatssekretär der Finanzen die Antwort verweigert, weil die Interpellation in Gegenwart seines Chefs, des Finanzministers (Chancellor of the Exchequer) gestellt worden war (H. D. vol. 201 p. 968 und 1052). Es können Interpellationen an Exminister (H. D. 77, p. 133), an den leader der Opposition gerichtet werden. An andere Mitglieder des Unterhauses, die nicht der Regierung angehören oder früher angehört haben, also an die sog. Private members Fragen zu richten, ist nur dann erlaubt, wenn es sich um eine ihrer Leitung (charge) anvertraute Bill oder ein anderes ihrer Obsorge anvertrautes Parlamentsgeschäft handelt (May 237 und H. D. 4. ser. vol. 136 p. 840 und 1013 f.).

Der Minister braucht, wenn interpelliert, selbst der Parteisitte zufolge keine Antwort zu erteilen. Er kann dies mit Berufung auf das öffentliche Interesse ablehnen. Doch hat der Abgeordnete dann das Mittel, mittelst besonderen Antrags die Sache vor das Haus zu bringen (Mirr. of Parl. 1838 pp. 5381, 5386 und 5370). Die Minister können nach der Parteisitte aber die Interpellation auch dann

1) Eine Interpellation, die eine Beschwerde gegen die Persönlichkeit eines Ministers enthält, kann, darf aber nicht verhindert werden.

beantworten, wenn dieselbe von ihrem Urheber fallen gelassen worden ist (H. D. § 71. vo. 121 p. 685). Die Minister können ihre Antwort aus jeder beliebigen, in ihrem Besitze befindlichen Information herholen, ohne genötigt zu sein, dieselbe auf den Tisch des Hauses zu legen (Palmerston in H. D. vo. 170 p. 1585 u. 1841, ferner Attorney General Palmer in H. D. vo. 179 p. 489). Doch müssen sie, wenn sie aus einem Schriftstücke einen Teil verlesen, dieses oder jedes ähnliche Dokument auf den Tisch des Hauses legen [1]). Es bezieht sich diese Regel nur auf öffentliche Dokumente und solche, die ohne Gefährdung öffentlicher Interessen so produziert werden können. Die Minister können auch seit neuester Zeit schriftliche Antwort auf die Interpellation erteilen. Dies findet regelmässig in folgenden Fällen statt:

a. wenn das Mitglied, das interpelliert, kein Gewicht auf die mündliche Antwort legt und dies von Anfang an dadurch anzeigt, dass es die Interpellation nicht mit einem Sternchen versieht.

b. wenn der Interpellant oder sein für diesen Zweck Bevollmächtigter bei seinem Aufruf, abwesend ist;

c. wenn die Interpellation später als 5 Minuten vor 3 Uhr, also 10 Minuten vor der Zeit, in welcher die Interpellationen als Teil der Tagesordnung erledigt sein müssen, gestellt worden ist (St. O. 9). Die schriftliche Antwort des Ministers zirkuliert dann mit den votes, d. i. mit den am nächsten Tage veröffentlichten Verhandlungsberichten. Die Minister senden zu diesem Zwecke ihre Antworten an das uns bereits bekannte Public Bill office des Unterhauses.

Das Oberhaus hat nun durchaus nicht jene komplizierte Maschinerie ausgebildet wie das Unterhaus, weshalb man hier von Interpellationen im streng modernen Sinne kaum sprechen kann, wenngleich auch hier Fragen an die Minister gestellt werden. Aber dies vollzieht sich hier ohne jede Förmlichkeit. Das einzige, was im Oberhause beschlossen wurde, war, dass es nötig wäre, die Interpellationen, die man zu stellen beabsichtigt, zum voraus bekannt zu geben und mit den orders of the day und notices also auf der gedruckten Tagesordnung zu veröffentlichen (St. O. 21, s. May 206). Doch wird diese Regel nicht strikte beobachtet und kommt jedenfalls in Dringlichkeitsfällen nicht zur Anwendung. Die Fragen werden zu Beginn des Public business gestellt und können auch — ein Zeichen der Formlosigkeit — Gegenstände betreffen, die gerade im Parlamente zur Beratung stehen. Das Haus kümmert sich gewöhnlich nicht darum, ob diese „Interpellation" angemessen sei oder nicht. Nur in Ausnahmefällen, wo wiederholt im Laufe der Session Anfragen über denselben Gegenstand an den Minister versucht wurden, verbot es deren Wiederholung.

5. Das sog. Public business. Zwischen dem Beginn desselben und dem Ende der Interpellationen kann im Unterhause ebenso eine kurze Ruhepause eintreten, wie zwischen der Beendigung des Private Business und den Interpellationen. Innerhalb dieser „Ruhepausen" pflegen unbedeutende Geschäfte wie z. B. Anträge auf Vorlage von Staatspapieren (returns) oder Gesuche um Urlaub erledigt zu werden. Sonst können letztere nur nach Mitternacht und in Freitagssitzungen nur um 5½ Uhr angebracht werden. Desgleichen wird der Antrag für die Erlassung einer neuen Wahlausschreibung in jenen Intervallen, wenn er nicht schon gleich nach dem jede Sitzung eröffnenden Gebet (after prayers) erfolgt ist, angebracht.

Auch die Einführung von neuen Unterhausmitgliedern findet gewöhnlich in jenem Intervall, das zwischen den Interpellationen und dem Public Business eintritt, statt.

1) Dies war früher bloss Parteisitte, ist aber gegenwärtig auf dem besten Wege, sich in Gewohnheitsrecht umzuwandeln. Der Sprecher hat es zum Gegenstand seines Ruling gemacht (11. März 1903).

§ 71. Das Public Business[1]) beginnt damit, dass der erste wirkliche Antrag, der zur Beratung kommt, nnd der Antragsteller vom Sprecher anfgerufen wird. Die Wirkung des Beginns des Public Business äussert sich vornehmlich darin, dass kein Antrag „auf Vertagung“ (nach Stand. order 10) zum Zwecke des Anhebens einer Debatte nach jenem Beginn gestellt werden darf und eine Interpellation nach diesem Zeitpunkte ebenso unzulässig ist, wie das mündliche Bekanntgeben eines künftig zu stellenden Antrags („giving of notice“).

Bevor das eigentliche P. B. angeht, werden eine Reihe von Anträgen auf jeden Fall zuerst vorgenommen. Das sind diejenigen, die in der Tagesordnung (s. weiter unten) als „matters taken at the commencement of public business“ bekannt sind. Dies sind:

1. Anträge, die gewöhnlich von einem Minister gestellt werden und sich auf die Anordnung der kommenden Verhandlungsgeschäfte beziehen.

2. Anträge, um die Erlaubnis der Einbringung einer Bill zu erlangen, und Anträge auf Einsetzung von Ausschüssen (select committees).

3. Erste Lesungen einer Bill, resp. alles, was dem nach standing order 31 gleichkommt.

Hierauf beginnt das eigentliche Public Business, und zwar an den sog. government days in der von der Regierung festgesetzten Reihenfolge, an den anderen Tagen mit Vorzug der von den Private Members zu stellenden Anträgen vor den Orders of the day, d. i. jenen Punkten der Tagesordnung, welche auf dieselbe in vorausgegangenen Sitzungen durch Beschluss des Hauses gesetzt worden sind. Unter diesen Orders of the day, die an solchen Private Members-Tagen zur Beratung kommen, spielen die 2. Lesungen von Bills eine hervorragende Rolle. Wird doch über die Reihenfolge-Priorität in der Einbringung derselben schon zu Anfang der Session, und zwar im Verlaufe der ersten 3 Tage gelost. Das Verlosen der Tage der kommenden Session für die Zwecke der 2. Lesung von Bills erfolgt in ähnlicher Weise, wie dies bei den Notices oben gezeigt wurde. Gelost wird um die Priorität vom Einbringer für seine Bill resp. ihre 2. Lesung. Wer nicht so glücklich ist, im Verlaufe dieser Ballotage — sie findet gewöhnlich im Komiteeraum nnd nicht im Sitzungssaale des Hauses, unter Leitung des chairman of ways and means oder seines Stellvertreters statt —, der versucht dann noch einmal sein Glück durch regelrechtes „giving of notice“ in der bekannten Art. Freilich, bei dem Uebergewicht der Regierung und ihres Einflusses an den government days, sowie wegen des Ueberwiegens dieser letzteren, mit wenig Aussicht auf Erfolg!

So werden denn die Tage für die 2. Lesung von Bills schon am Anfange der Session vergeben und erscheinen dann als orders of the day an den Private Members-Tagen und in der Reihenfolge, in der das Los entschieden hat. Diese Losung selbst ist durch sessional order festgesetzt.

Eine besondere Regel gilt für die von Private Members eingebrachten Bills, beziehungsweise die Reihenfolge, in der sie im Public Business znr Beratung gezogen werden und zwar nach Pfingsten. Da kommen jene Bills zuerst daran, die schon im vorgerückteren Stadium sind, also Bills, die das Haus der Lords schon passiert haben, gehen den Bills in zweiter Lesung und diese wieder solchen, die sich im Report-Stadium befinden,

---

1) Die ersten Ansätze der geschäftsordnungsmässigen Behandlung und Unterscheidung des Public Business finden sich in Commons Journals vom 7. Februar 1621: „Ordered, that no Bill be read a Second time till 9 o'clock (das Haus tagte damals von 8 Uhr a. m. ab!). Ordered, that no Bill be put to pass till past 9, and notice to be given a day before, that Bills shall be passed next day“.

und so fort, vor[1]). §71.

Im Oberhaus gelten mutatis mutandis ähnliche Regeln, nur dass die Prozedur

---

1) Eine Tagesordnung des englischen Unterhauses, Montag, 20. Okt. 1902. Reihenfolge der Geschäftskategorien (At the Afternoon Sitting): Private Business. Questions (65), with Asterisk (37), (d. h. auch schriftlich zu beantwortende Interpellationen!). Notice of Motion at the Commencement of Public Business. Orders of the Day. Notices of Motions. Notices of Motions relating to Orders of the Day. (At the Evening Sitting: Orders of the Day. Notices of Motions. Notices relating to Orders of the Day. Innerhalb obiger Geschäftskategorien wird folgende Reihenfolge beobachtet:

Orders of the Day. At the Afternoon Sitting. *1. Education (England and Wales) Bill; — Committee [Progress, 17th October.] *2. London Water (re-committed) Bill; — Committee. [Progress, 18th July. *3. Expiring Laws Continuance Bill; — Second Reading. *4. Patent law Amendment Bill; — As amended (by the Standing Committee), to be considered. *5. Merchandise Marks (Prosecutions) (Ireland) Bill; — Second Reading. *6. County Courts (Ireland) Bill [Lords]; — Seconding Reading. *7. Local Government (Scotland) Amendment (No. 2) Bill; — Adjourned Debate on Second Reading [16th July]. † *8. Land Purchase Acts (Ireland) Amendment Bill; — Second Reading. *9. Agriculture and Technical Instruction (Ireland) (No. 2) Bill; — Second Reading. *10. Local Government (Ireland) (No. 2) Bill; — As amended, to be considered. *11. Fisheries (Ireland) Bill; — Second Reading. *12. Bankers (Ireland) Act Repeal Bill; — Second Reading. *13. Mail Ships Bill; — Second Reading. *14. Local Authorities (Bills in Parliament) Bill; — Second Reading. *15. Local Government (Transfer of Powers) Bill; — Second Reading. *16. Food and Drugs Acts Amendment Bill; — Committee. [Progress, 4th July.] *17. Supreme Court of Judicature Bill [Lords]; — Second Reading. (Those marked thus * are Government Orders of the Day.) † Local Government (Scotland) Amendment No. 2) Bill, — Order for Second Reading read; Motion made, and Question proposed, „That the Bill be now read a second time“.

Questions. *1. Sir Charles Dilke, — To ask the Secretary of State for India, whether the correspondence which commenced with te telegram of the 26th February to the Government of India as to the conditions of service of British troops in India is complete, and when the Papers showing the views of the Government of India will be laid before Parliament etc. into. Folgen 64 andere Interpellationen.

At the Commencement of Public Business. Notice of Motion. 1. Sir Alexander Acland-Hood, — National Expenditure, — That Mr. Austen Chamberlain be discharged from the Select Committee, and that Mr. Hayes Fisher be added.

Notices of Motions (folgen 3 selbständige Anträge).

Notices relating to Orders of the Day (hier folgen gewöhnlich die Anträge, die Amendments zu Gesetzen etc. betreffen).

Private Business for Monday 20th October 1902. Third Readings (folgen 4 dritte Lesungen von Private Bills.) — Notice of Motion, at the time of Private Business. The Chairman of Ways and Means, — Railway Bills, — That the Committee on Group No. 12 of Railway Bills be revived, and that they have leave to sit and proceed with the remaining Bills in the Group, upon Tuesday next, at halfpast Eleven of the clock.

Provisional Order Bills for Monday 20th October 1902. Third Reading. Private Legislation Procedure (Scotland) Act, 1899. Lanarkshire (Middle Ward District) Water Provisional Order Bill. — Consideration of Bill ordered to lie upon the Table, Under Section 7, Sub-section (2). Dumbarton Corporation (Further Powers) Provisional Order Bill. — Notices of Motions. 1. Mr. Gerald Balfour, — Water Provisional Order, — Bill to confirm a Provisional Order made by the Board of Trade under The Gas and Water Works Facilities Act, 1870, relating to Marlow Water. 2. Mr. Gerald Balfour, — Water Provisional Order Bill, — That Standing Order 193A be suspended, and that the Bill be read the first time.

Orders of the Day. At the Evening Sitting. Subject to alterations consequent on the Afternoon Sitting. *1. Expiring Laws Continuance Bill; — Second Reading. *2. Patent Law Amendment Bill; — As amended (by the Standing Committee), to be considered. *3. Local Authorities (Bills in Parliament) Bill; — Second Reading. *4. Local Government (Scotland) Amendment (No. 2) Bill; — Adjourned Debate on Second Reading

§ 71. viel einfacher ist. Auch hier gibt es Anträge „at the commencement of public Business" (st. o. XXI Abs. 2) und am Dienstag und Donnerstag haben die Bills auf jeden Fall Vorzug vor den anderen Punkten des Public Business (St. O. XXI. Abs. 3).

§ 72. Anträge- und Debattenordnung.

„Studied orations and much eloquence on little matter is for the Universities; where not the subject that is spoken of, but the trial of his wit, that speaketh, is most commendable. On the contrary, in all great Councils of Parliament, fewest words, with most matter, do become best."

Jakob I. in der Unterhaussitzung vom 31. März 1607.

In beiden Häusern gelten beinahe dieselben Regeln, weshalb wir uns auf die Darstellungen der für das Unterhaus geltenden beschränken und nur die Abweichungen des Oberhauses an geeigneter Stelle einfügen.

I. Wie Anträge zuvor angekündigt werden müssen, haben wir schon oben gehört. Wie sie gestellt werden müssen, soll hier noch näher behandelt werden.

Jeder wichtige Antrag soll, das ist die Grundregel, zuvor angekündigt werden, verlangt also „previous notice". Man unterscheidet nach dieser Richtung am besten Anträge, welche selbständiger Natur sind und nicht im Zusammenhange mit einem anderen, dem Hause eben zur Beratung unterbreiteten stehen. Dies sind die sog. substantial motions. Diese müssen in der Regel, bevor sie gestellt werden, angekündigt sein. Ausgenommen davon sind nur Amendements zu Anträgen, wenn dieselben nicht zu der Frage, sich in ein Komitee des ganzen Hauses für Geldbewilligung (supply) zu verwandeln, gestellt werden, Anträge auf Vertagung, zur Herbeiführung einer Debatte (nach St. O. 10), Anträge, die die Privilegien des Hauses betreffen[1]), Anträge zur Bestellung

[4th April]. 5. Outdoor Relief (Friendly Societis) Bill; — Committee. [Progress, Clause 1, 7th July]. 6. Labourers (Ireland) Acts Amendment (No. 2) Bill; — Committee. [Progress, 4th July.] 7. Ice Cream Shops (Scotland) (No. 2) Bill; — Committee. [Progress, 9th July.] a8. Bishopric of Southwark Bill; — Committee. [Progress, 1th July.] † 9. Rural Small Dwellings (Ireland) Acquisition Bill; — Committee etc. Those marked thus * are Government Orders of the Day. (Der Montag ist ein Government-day, daher die Government Orders vorangehen.)

Orders of the Day, continued. † Bishopric of Southwark Bill, — Clause 1: — Amendment proposed, in page 1, line 15, to leave out the word "four", and insert the word "three": — (Mr. Brand:) — Question proposed, "That the word 'four' stand part of the Clause". ‡ Rating of Machinery Bill, — Motion made, and Question proposed, "That the Bill be committed to the Standing Committee on Trade &c.".

Notices of Motions. Notices relating to Orders of the Day. (6) For Amendments in Committee on Labourers (Ireland) Acts Amendment (No. 2) Bill (Progress, Clause 1). Folgen 6 andere Amendmentsanträge.

1) Dieselben müssen zu jeder Zeit vorgebracht werden können, wenn sie als plötzliche und unvorhergesehene Fragen sich darstellen („suddenly arising"). Sonst aber nur vor Beginn des Public Business. Was „das Privileg betreffend" sei, wird nicht allzuweit ausgelegt. Speaker Peel sagt darüber 22. Februar 1887 (H. D. 311 p. 286): „It has been the practice of the House to restrain privilege under great limitation and conditions". Ist einmal die Frage des „Privilegs" einem Komitee überwiesen, dann kann sie keine Priorität im weiteren Verlaufe der Verhandlungen beanspruchen. Interessant ist es, zu konstatieren, dass wir schon früh im 17. Jahrh. diesem Vorzugsrecht der Privilegienanträge begegnen. So heisst es in den Lords Journals vom 25. Mai 1626: „The Lords Order, that all business shall cease, and consideration be taken how their Privileges may be preserved to Posterity".

eines Komitees, das die Verwerfung der von seiten der Lords einer Bill hinzugefügten § 72. Amendments näher begründen soll; schliesslich einige rein formelle Anträge auf Lesung einer von den Lords herabgelangten Bill zum ersten Male, auf Bestellung eines Komitees des ganzen Hauses an einem künftigen Tag, auf Erlass eines neuen Wahlschreibens u. a. m.

Folgende Anträge bedürfen, trotzdem sie nicht zu den substantial motions gehören, der vorherigen Ankündigung: Anträge, welche eine neue Klausel zu einer Bill betreffen, Anträge auf Nomination bestimmter Mitglieder für ein Komitee, auf Bestellung eines Select Committee von mehr als 15 Mitgliedern, Anträge auf Vermehrung der Mitgliederzahl eines Komitees überhaupt, Anträge auf Zirkulierung von gewissen Petitionen mit den „Votes“ und dem Notice Paper. Dazu kommen dann noch Anträge auf Urlauberteilung, auf Befreiung von einem Komiteedienste, Anträge auf Amendments zur Frage, dass sich das Haus in den Geldbewilligungsausschuss verwandle (was gewöhnlich zur Vorbringung von Beschwerden benützt wird!), Anträge auf Instruktionserteilung an ein Komitee, und auf Aufhebung oder Abänderung eines vom Hause bereits früher gefassten Beschlusses, sowie auf Löschung desselben aus den Verhandlungsprotokollen. Das Haus kann von diesen Regeln im Einzelfalle dispensieren, namentlich von der Notwendigkeit, dass eine substantial motion vorher angekündigt werden müsse (siehe über das ganze May 233 ff.).

Jeder Antrag, der eine substantial motion darstellt, muss noch von einem anderen Mitglied unterstützt werden. Sie darf nicht identisch sein mit einer anderen motion, die schon im Laufe der Session entschieden worden ist. Auch darf sie keiner vom Hause schon früher angeordneten Beratung vorgreifen (May 264). Damit der Sprecher die einen Antrag einkleidende Frage (question) stellen kann, muss der Antrag wörtlich dem Sprecher eingehändigt werden. Die Frage wird dann im Wortlaute des Antrags vorgelesen und vom Sprecher gestellt. Nach dieser Fragestellung kann ein Antrag nicht mehr zurückgezogen werden, es wäre denn mit Bewilligung des Hauses. Aber selbst für diesen letzten Fall gilt die Regel, dass wenn ein Amendment nicht zurückgezogen wird, der Einbringer des Hauptantrags, selbst wenn er der Genehmigung des Hauses sicher ist, diesen letzteren nicht zurückziehen kann. Man sucht mitunter den gestellten Antrag zurückzuziehen, namentlich wenn man merkt, dass er voraussichtlich nicht durchdringen wird, um ihn ein anderes Mal noch zu stellen. Aber gerade aus demselben Grunde verweigert das Haus häufig seine Zurückziehung.

Unangemessen und gegen die Regeln des Unterhauses vorgebrachte Anträge werden vom Sprecher zurückgewiesen (May 232 f.).

Eine besondere Beachtung verdient die Form, in der Amendments in England zu Anträgen gestellt werden. Dieselben sind teils auf Weglassung von Worten des Urantrags, teils auf deren Substituierung durch andere Worte, teils auf Hinzufügung anderer Worte zu den des Hauptantrags gerichtet.

Im ersten Fall wird das Amendment in folgender Weise gestellt: Der Sprecher sagt: „Die Hauptfrage war ff., darauf das Amendment ff. Worte auszulassen“. Frage: „dass die zur Auslassung vorgeschlagenen Worte, als Teile der Hauptfrage bestehen bleiben“ („stand part of the question“).

Sollen an Stelle der wegzulassenden andere eingesetzt werden, so wird die Frage gestellt, „dass die zur Weglassung beantragten Worte als Teile der Hauptfrage bestehen bleiben sollen“. Wird diese Frage verneint, dann wird die Frage gestellt: dass die durch das Amendment proponierten Worte an Stelle der weggelassenen eingesetzt werden“. („That the words proposed by the amendment be there inserted“).

Sollen neue Worte hinzukommen, dann wird die Frage gestellt, „dass die proponierten Worte inseriert oder hinzugefügt werden“.

§ 72. Am Schlusse der Debatte wird natürlich die Hauptfrage in ihrer amendierten oder nicht amendierten Form als ganzes noch einmal gestellt (May 270). Amendments, die nicht relevant sind, d. h. zur Hauptfrage gehören, ferner solche, welche eigentlich als selbständige Anträge gestellt werden müssten, z. B. Beschwerden über den Sprecher und die hohen Staatsbeamten, oder Vorwürfe, die gegen die Persönlichkeit eines Abgeordneten gerichtet sind, dürfen nicht gestellt werden. Desgleichen darf auf schon erledigte Teile der Hauptfrage, oder dort wo schon für einen Teil derselben ein Amendment gestellt wurde, auf einen früheren Teil nicht zurückgegangen und kein Amendment dazu gestellt werden. Es können ferner Worte, die einmal von der Hauptfrage als wegzulassen oder zu erhalten beschlossen wurde, nicht eingesetzt oder durch neuerliches Amendment wieder entfernt werden. Eine betreffs eines Amendments festgesetzte Entscheidung ist eben nicht mehr rückgängig zu machen (May 278).

Eine Ausnahme von der Regel, dass ein Amendment mit der Hauptfrage in logischem Zusammenhange stehen muss, wird nur nach altem Herkommen bei den Fragen, dass das Haus sich in den Geldbewilligungsausschuss (committee of supply oder ways and means) oder dass sich das Haus in ein Komitee über die Rechnungsnachweise für Ostindien verwandle, gestattet (May 571 u. 564).

II. Ausser den Anträgen, die zur Herbeiführung von Debatten führen, gibt es doch noch nach Standing order 10 im Unterhaus ein anderes Mittel, den gleichen Effekt herbeizuführen. Es ist dies der Antrag auf „Vertagung“ zur Herbeiführung einer „Diskussion über Gegenstände von begrenzbarem Inhalt und dringender öffentlicher Bedeutung“ („for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance“).

Diese Form der Herbeiführung einer Debatte durch den Vertagungsantrag ist schon durch alte Praxis gegeben. Die neueste Zeit, seit 1882, hat nur diese alte Praxis zu einem Schutzmittel von Minoritäten ausgebildet, und zwar wie folgt:

Der Antrag ist während einer Nachmittagssitzung, gewöhnlich vor Beginn des Public Business (meist nach den Interpellationen) zu stellen.

Das antragstellende Mitglied übergibt dem Sprecher eine schriftliche Fixierung des Gegenstandes, über den die Debatte herbeigeführt werden soll und erhebt sich zur mündlichen Bekanntgabe des letzteren. Ob derselbe die gestellten Anforderungen der Begrenzbarkeit, Dringlichkeit und öffentlichen Bedeutsamkeit erfülle, hängt ebenso sehr vom Hause ab, das durch Unterstützung des Antrags dies zum Ausdruck bringen kann, wie vom Sprecher selbst, der, wenn es ihm gutdünkt, nach dieser Richtung ihm ungeeignet scheinende Anträge, ohne das Haus erst zu befragen, zurückweisen darf.

Der Antrag muss, soll die Debatte, die gewünscht wird, herbeigeführt werden, von mindestens 40 Mitgliedern unterstützt werden. Finden sich nun weniger als 40, aber nicht weniger als 10 Mitglieder, die den Antrag unterstützen, dann steht es beim Hause, ob es die Debatte herbeiführen will oder nicht, während im ersteren Falle die Debatte ohne weiteres zugestanden werden muss. Durch diesen kunstvollen Apparat und seine Abstufungen ist für den Schutz der Minoritäten gesorgt. Im Falle der Unterstützung des Antrags durch 40 Mitglieder und im Falle der Erlaubnis des Hauses, wenn zwar weniger als 40, aber mindestens 10 den Antrag unterstützen, wird der beantragte Gegenstand der Diskussion für die Abendsitzung vertagt, wo er dann als erster Punkt der Tagesordnung daran kommt.

Ausser den eben angeführten Beschränkungen jenes Rechts auf Debatte, sind dem Antrag nach St. O. 10 noch andere Schranken, und zwar durch die Entscheidungspraxis des Sprechers (Ruling of the Speaker) gesetzt. Der Antrag darf nicht gestellt werden, um eine schon begrabene Debatte in derselben Session wieder aufleben

zu lassen oder eine schon anderweitig vorgesehene zu antizipieren[1]). Desgleichen darf § 72. der Antrag nur einmal in einer Sitzung überhaupt gestellt werden und darf immer nur einen Gegenstand der Diskussion empfehlen. Er darf auch keine Privilegiumsfrage betreffen und überhaupt keinen Gegenstand, der nur mittelst ordentlicher motion nach vorheriger Ankündigung debattiert werden darf, wie dies z. B. bei Beschwerden „persönlicher Art" notwendig ist (May 241 und 264).

III. Die Redeordnung (May 296 f.) wird im Unterhause ausschliesslich vom Sprecher, im Oberhause vom Hause selbst gehandhabt. Das will sagen, dass, wenn im Unterhause zwei Personen gleichzeitig zu einem Gegenstande durch Erheben von ihren Sitzen sich zum Worte melden, der Sprecher allein bestimmt, wer zum Worte kommen soll, während im Oberhause wegen der beschränkten Machtvollkommenheit des Kanzlers das Haus selbst entscheidet. Der Sprecher sowie der Lord Kanzler haben immer den Vorzug, zu jeder Zeit vor allen anderen Parlamentsmitgliedern gehört zu werden. Der Redner spricht vom Platze aus, im Unterhause unbedeckten Hauptes, zu dem Sprecher gewendet und diesen ansprechend. Im Oberhause gilt seine Ansprache dem ganzen Hause. Das Ablesen von einmal in der Session gehaltenen Reden ist unzulässig (H. D. 203 p. 1613)[2]). Auch das Ablesen von Zeitungsmitteilungen u. s. w. ist unzulässig. Als ungehörig wird ferner Reflexion über schon erfolgte Abstimmungen, ausgenommen dass man gerade diese Abstimmung durch einen neuen Antrag aufheben will, angesehen (May 310). Ungehörig sind ferner Anspielungen auf Debatten und Vorgänge im anderen Hause; ungehörig die Verwendung des Namens des Königs, um damit der Debatte mehr Schwung zu geben und sie zu beeinflussen. Ungehörig ist die Besprechung von schwebenden Gerichtsverhandlungen u. a. m. Dies gebietet die Etiquette. Die Würde des Hauses wird insbesondere dadurch gewahrt, dass von einem Kollegen immer nur mit voller Anführung seines Titels gesprochen wird und zwar im Oberhause z. B.: „the noble marquess, the right reverend prelate", im Unterhause „the secretary for foreign affairs", wenn der Betreffende Staatssekretär der auswärtigen Angelegenheiten ist, „the right Honorable Member for ...", wenn der Betreffende Privy councillor ist, sonst „the Honorable Member for ...".

Zu tatsächlichen[3]) Berichtigungen (explanations) und zur Abwehr persönlicher Angriffe wird am Schlusse jeder Rede den Angegriffenen das Wort erteilt. Die Antragstellung muss nur noch von einer Person ausser dem Antragsteller unterstützt werden. Jeder Redner spricht nur einmal zu einem Gegenstande. Auch im Oberhause wird durch St. O. 27 diese Regel aufrecht erhalten. Ausnahmsweise

1) Gerade diese Beschränkung hat in neuester Zeit, s. H. D. 1904 4. s. vol. 135 p. 379 ff. zu einer missbräuchlichen Ausnützung geführt, um die Minorität in Bezug auf gewisse, der Majorität ‚gefährliche' Punkte mundtot zu machen. Es ist das Mittel der sog. „Blocking Motions". Ein Mitglied der Regierungspartei, das eine für seine Partei unangenehme Debatte, herbeigeführt durch den oben beschriebenen „Vertagungsantrag" (St. O. 10), vermieden sehen möchte, lässt sich für eine „Motion" gleichen Inhalts auf die Antragsliste setzen. Er hat gar nicht die Absicht, je den Antrag einzubringen, schliesst aber dadurch die Gegenpartei von der Möglichkeit aus, eine Debatte über den „gefährlichen Punkt" zu inaugurieren.

2) Dies ist schon am 7. Juni 1641 (s. Lords Journals a. a. O.) mit den Worten festgestellt worden: „That the reading of formal Speeches and answers out of Papers in this House is no Parliamentary way". Und im Unterhause heisst es in den Commons Journals vom 12. Jänner 1674: „The Precedent (i. e. das Ablesen einer Rede) is dangerous ... Pray let Speeches be never read in Parliament".

3) Diese Regel im Oberhause erscheint schon in den Lords Journals vom 22. März 1621 als Resolution (auf Antrag des Prinzen von Wales, nachmaliger Karl I.!): „That, by the Ancient Order of the House, no Lord is to speake twice, but only to explain himself, should some other Lord mistake his meaning".

§ 72. kann jeder Peer noch einmal replizieren und ebenso hat der Antragsteller im Unterhause, der den Antrag auf Vertagung stellt, das Recht, noch einmal zu sprechen (H. D. 210 p. 1346 und May 305).

III. Der Schluss der Beratung im allgemeinen oder über einzelne Gegenstände. Vor allem der Schluss der Beratungen überhaupt erfolgt:

1) Durch Antrag auf Vertagung des Hauses, wenn entweder die durch St. O. übliche Beratungszeit abgelaufen ist (siehe darüber oben) oder auch, wenn dies nicht der Fall ist, um die Debatte über eine Frage abzuschneiden. Doch darf dieser Antrag nur einmal während der Debatte gestellt werden, und der Antragsteller verliert das Recht auf Beteiligung an der Debatte.

Derartige Anträge können vom Sprecher ohne weitere Debatte zugelassen oder zurückgewiesen werden; dies namentlich, wenn sie Obstruktion zum Zwecke haben (St. O. 23 des Unterhauses). Im Oberhause ist es dann üblich, sich für einen bestimmten Tag zu vertagen. Im Unterhause ist dies nicht der Fall. Da gilt die Vertagung für den nächsten Tag (May 627).

2) Durch sog. Auszählung des Hauses (counting out). Gewöhnlich wird die Beschlussfähigkeit des Unterhauses durch 40 Mitglieder (sog. quorum) gegeben[1]). Im Oberhaus genügen für die Fortführung der Verhandlungen 3 Mitglieder. Zur Beschlussfähigkeit müssen aber 30 Lords vorhanden sein, wenn über die Frage abgestimmt worden ist und sich hierbei die Zahl 30 nicht als Summe aller Stimmenden ergeben hat (St. O. 33). Im Unterhause wird, wenn auch 40 nicht vorhanden sind, weiter verhandelt. Doch genügt, dass nur ein Mitglied darauf aufmerksam macht, um die Sitzung zu suspendieren. Das gleiche Resultat wird herbeigeführt, wenn bei einer Abstimmung sich herausstellt, dass 40 Stimmen nicht abgegeben worden sind. Um sich dessen zu vergewissern, wird die Auszählung (counting out) vorgenommen. Wenn nach 4 Uhr die Aufmerksamkeit des Sprechers auf die Tatsache gelenkt wird, dass die Zahl von 40 Mitgliedern nicht vorhanden ist, so wird das Haus ohne weiteres vertagt.

Eine Botschaft vom König oder Oberhaus findet immer durch Fiktion ein verhandlungsfähiges Unterhaus, wenngleich die 40 Männer (das Quorum) nicht beisammen sind („Lords Message makes a house“).

Wenn nach 10 Uhr abends die Auszählung ebenfalls 40 Stimmen nicht aufweist, dann wird nicht das Haus, wohl aber das eben behandelte Geschäft vertagt. Doch das Haus tagt fort und zieht den nächsten Punkt der Tagesordnung in Beratung (St. O. 25).

Der Schluss der Beratung eines Gegenstandes erfolgt:

1. durch sog. Vorfrage (previous questions)[2]), die in der Form erfolgt, dass „that question“ (d. i. der zu unterbrechende Gegenstand) „be not now put“ (im Oberhause „be now put“), d. h. „dass diese Frage nun nicht gestellt werde“ (oder „nun gestellt werde“).

---

1) Die erste Anerkennung dieses Quorum in den Unterhausverhandlungen finden wir in den Commons Journals vom 5. Januar 1640. Da wird die Regel als feststehend erklärt: „That Mr Speaker is not to go to his Chair, till there be at least Forty Members in the House“.

2) May, p. 268: Die Darstellung bei Anson I. 286 wird hier gar flüchtig: er erwähnt die Vorfrage nicht mit einer Silbe. Die „Vorfragen“ sind zur Revolutionszeit in England aufgekommen. Die Commons Journals vom 15. März 1673 berichten hierüber, dass ein Mr Thomas Littleton in dieser Sitzung gesagt habe: „Sir Henry Vane (einer der berühmten „Fünf“!) was the first who ever proposed a Question „Whether a Question should now be put?“ commonly called the Previous Question; and since, it has been always the Forerunner of putting the thing in Question quite out“.

§ 72.

2. und 3. Durch zwei im Unterhause zur Verhinderung der Obstruktion seit 1882 aufgekommene Mittel, nämlich die „Cloture“ [1]) und die „Guillotine“.

Die erste ist durch Standing Order 25 geregelt. Sie bedeutet den Antrag auf Schluss der Debatte, der in der englischen Form „that the question be now put“ lautet. Es kann jedes Mitglied zu jeder Zeit den Antrag stellen und über ihn wird ohne weiteres abgestimmt, wenn der Sprecher ihn nicht als Vergewaltigung der Minorität und ihres Rechts zur Aussprache zurückweist. Diese Machtvollkommenheit ist dem Sprecher seit 1887 gewährt. Ausserdem müssen bei der Abstimmung 100 Stimmen für die Cloture sein. In einem Standing Committee oder einem Select Committee gibt es keine Cloture (s. auch St. O. 26 und 27).

1) Interessant ist zu sehen, wie schon im 16. Jahrh. Obstruktion vorkam und wie sie damals gezähmt wurde. Da heisst es in den Lords Journals vom 16. Januar 1554 I. p. 491: „During this Sessions, a Voluntary Secession takes place of several Members of the House of Commons, who leave the House, when they see the Majority inclined to sacrifice every thing to the Ministry. For this they are indicted by the Queen's Attorney-General, in the King's Bench“.

Ueber den gegenwärtigen Gebrauch der Cloture (1901) gibt nachstehende statistische Tabelle Aufschluss (Commons Papers 1901 Nr. 347):

Return respecting Application of Standing Order Nr. 25 (Closure of Debate) during Session II. of 1900 and Session 1901 — continued.

Summary.

1. Session.	2. Name of Member by whom Closure Moved and Number of Times Moved.	3. Total Number of Times Closure Moved.	4. Number of Times Closure Moved in House.	5. Number of Times Assent given to Closure by Mr. Speaker.	6. Number of Times Assent withheld by Mr. Speaker.	7. Number of Times Closure Moved in Committee.	8. Number of Times Assent given to Closure by the Chairman.	9. Number of Times Assent withheld by the Chairman.	10. Number of Times Assent withheld because, in the opinion of the Chair, a decision would shortly be arrived at without that Motion.	11. Number of Times Closure Carried on Division.	12. Number of Times Closure Negatived on Division.	13. Number of Times Closure Agreed to without a Division.	14. Number of Times Closure not in Order.
Session II. of 1900.	Mr. Balfour (1) (Leader der Regierungspartei)	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Session 1901.	Mr. Balfour (61) (Premier) Mr. Chamberlain (7) Mr. Chaplin (1) Mr. Chrombie (1) Mr. Akers - Douglas (2) Mr. Field (1) Sir Walter Foster (1) Sir Brampton Gurdon (1) Mr. Jeffrey (1) Mr. T. W. Russell (1) Mr. Schwann (1) Mr. Windham (1) Mr. Yoxall (3)	82	44	39	5	38	35	3	†2	57	0	*17	0

Kommt in dieser Tabelle deutlich die Gewalt der Majorität und ihrer Leader (s. die Namen!) gegenüber der Minorität zum Ausdruck, so gibt die folgende Tabelle das Mass an, in welchem die Minorität durch den „Vertagungsantrag“ (St. O. 17) doch zu ihrem Rechte kam (Commons Papers 1901 Nr. 346):

§ 72. Die Guillotine bezeichnet eine Form der Beratung, wo mit einem Gegenstand zu einer bestimmten Zeit geschlossen werden muss und jedem Redner nur dementsprechend kurze Reden gestattet sind (5, 10 oder mehr Minuten). Es wird von vornherein festgesetzt, dass mit dem betreffenden Gegenstande an einem bestimmten Tage geschlossen werden muss. In diesen letzten Tagen werden die noch unerledigten Teile der Bill etc. in ganzen Abschnitten einfach verlesen und darüber abgestimmt. Das ist die „closure by compartments". So ist auch letzthin bei Beratung der Education bill 1902 verfahren worden. Bei der jährlichen Beratung der Appropriationsakte ist dies gegenwärtig die Regel (s. unten im folgenden Kapitel).

4) Die Abstimmung (division)[1]), wenn die Frage über den Gegenstand, der zur

---

Number of Times Members asked leave to move the Adjournment of the House in each of the following Years.

Year	Times	Year	Times
1882	4	1892	3
1883	5	1893—94	20
1884	9	1894	5
1885	4	1895	2
1886	4	1896	6
1887	11	1897	7
1888	10	1898	5
1889	7	1899	5
1890	6	1900	6
1891	5	1901	9

Die folgende Tabelle gibt Tagungszeit des Parlaments, dann der Auszählungen (divisions) und Zahl der Anträge (questions) und Abstimmungen (divisions) überhaupt an (C. Papers 1901 Nr. 349):

Session.	Total Number of Days on which the House Sat.	Date of the First Sitting.	Date of the Last Sitting.	Total Number of Hours Sitting after Midnight. H.	M.	Total Number of Divisions.	Total Number of Questions which appeared on the Notice Paper.
1888	160	9th February	24th December	101	25	357	5 549
1889	122	21st February	30th August	70	55	360	4 049
1890	125	11th February	18th August	77	30	262	4 407
1890—1	141	25th Nov. 1890	5th August 1891	60	53	416	3 770
1892: Sess. I.	89	9th February	28th June	35	10	196	2 889
„ Sess. II.	7	4th August	18 August	0	30	1	55
1893—4	226	31st Jan. 1893	5th March 1894	84	8	450	6 534
1894	113	12th March	25th August	43	58	246	3 567
1895: Sess. I.	97	5th February	6th July	21	38	140	3 304
„ Sess. II.	20	12th August	5th September	20	20	38	569
1896	124	11th February	14th August	97	0	419	4 464
1897	127	19th January	6th August	46	18	367	4 824
1898	119	8th February	12th August	44	28	310	5 155
1899: Sess. I.	117	7th February	9th August	46	29	363	4 290
„ Sess. II.	9	17th October	27th October	0	45	18	231
1900: Sess. I.	113	30th January	8th August	41	5	290	4 792
„ Sess. II.	11	3rd December	15th December	1	31	8	314
1901	118	23rd January	17th August	95	20	482	6 448

1) Zur Geschichte der Abstimmung im Unterhause, die bisher m. W. von niemandem in der Literatur gestreift worden ist, sei folgendes hervorgehoben: Bis zum Beginn des 17. Jahrhunderts war eine ziffernmässige Feststellung der Majorität im Unterhause ebenso unbekannt, wie bei den Wahlen zum Unterhause. Erst mit dem Einflusse des ka-

Verhandlung steht, gestellt ist („the question is, that . . .“), dann wird abgestimmt § 72. im Oberhause mit „Content, or not content“, im Unterhause mit „Aye or No“. Vorerst steht es im subjektiven Ermessen des Sprechers, zu beurteilen, ob die Majorität auf Seiten der Bejahenden oder Verneinenden ist. Wenn aber im Hause Zweifel von der zur Minorität erklärten Partei erhoben werden, erfolgt die Auszählung, wobei ein ziemlich umständlicher Modus, der bei May sehr gut und anschaulich geschildert ist zur Anwendung kommt. Der Sprecher stellt noch einmal den Versuch einer summarischen Abstimmung, der meist vergeblich ist. Während dem werden die äusseren Türen des Verhandlungssaales geschlossen. Das Haus, insbesondere die Korridore, werden dann von „Fremden gesäubert“, die Auszählungsglocke durch 2 Minuten gezogen. Die Abgeordneten ziehen hierauf vom Sitzungssaal in die Korridore (Lobbies) rechts und links, je nachdem sie sich für oder wider den Gegenstand entscheiden. In jedem dieser Korridore ist eine Barre angebracht, an dem die Clerks des Hauses stehen, die die Namen der Vorbeiziehenden aufzeichnen. Die Abgeordneten kehren dann aus den Korridoren wieder ins Haus zurück und hier werden sie an jeder Eingangstür rechts und links von Auszählern (Tellers), zwei für die „Ayes“ und zwei für die „Noes“ die aus der Zahl der Ageordneten gewählt worden sind[1]), gezählt und das Ab-

---

nonischen Rechts, insbesondere der Abtswahlen, ist seit Mary das Majoritätsprinzip auch in weltlichen Fragen angewendet worden. Aufschluss darüber gibt uns ein Rechtsfall aus der Zeit der Königin Marie, zit. bei Plowden in seinen Commentaries (ed. 1816) p. 125 f.: Der Rechtsfall ist Buckley v. R. Thomas (Trin. Term. 1 and 2 Phil. and Mary): „As to the second Exception, it seems to me, that the Plaintiff, should not be forced to shew the certain number of the Electors, for perhaps he was elected by Voices or Hands, as hath been said, in which Case he could have so certain Knowledge of the Number, although by seeing the Hands or hearing the Voices it might be easily told who had the Majority. But if the Case was of an Election of on Abbot or Bishop the certain Number may be Known well enough, for the Monks, who choose the Abbot, or the chapter that chooses the Bishop are severally numbred. As in Parliament the Majority of Voices in the Upper House may be easily Known, because they are demanded severally, and the Clerk of the House reckons them. But in the Lower House of Parliament it is otherwise, for there the Assent is tried by the Voices sounding all at one Time, and therefore if the Assent there was issuable, the Parly should say generally by the greater Number“. Wenn man damals zweifelhaft war, ob die „Ja“-Stimmen oder die „Nein“-Stimmen in der Ueberzahl, so nahm man, offenbar der Uebersichtlichkeit wegen, ein „Itio in partes“ vor, aber nicht etwa so, dass die „Nein“ stimmenden auf die eine, die „Ja“ stimmenden auf die andere Seite sich begaben, sondern weil es auf eine ziffermässige Abstimmung damals nicht ankam begaben sich die Ritter der Grafschaften auf die eine, die Abgeordneten der Städte auf die andere Seite. Die Unterhausverhandlungen vom 22. Juni 1523 (nach Parry a. a. O. 200) berichten: „On a motion for an increased Supply doubt arising, whether the Yeas or Noes had it, the House divides, the Citizens and Burgesses by themselves, and the Knights on the other side“. — Der auch heute noch übliche „Hammelsprung“ bei der Abstimmung im englischen Unterhause ist die alte itio in partes. Edward Coke zu Beginn des 17. Jahrh. kennt schon die ziffermässige Abstimmung. Er sagt 4 Inst. p. 35: „The Commons give their voices upon the question, by Yea or no, and if it be doubtfull and neither party yield, two are appointed to number them; one for the yea, another for the no; the yea going out, and the no sitting; and thereof report to the house. At a committee, though it be of the whole house, the yeas go of one side of the house, and the noes on the other, whereby it will be easily appear, which is the greatest number“.

1) Merkwürdig ist die Geschäftsordnungsnorm, dass wenn für die „Ayes“ nicht zwei Tellers gefunden werden können, die Entscheidung der Abstimmung als zu Gunsten der „Noes“ gefallen betrachtet wird, und umgekehrt (Ilbert a. a. O. 112 Anm. 3). Niemand kann als Teller bei einer Frage und Abstimmung, wo es sich um ihn handelt, fungieren.

§ 72. stimmungsresultat danach vom Vorsitzenden verkündet. Ist die Zahl der pro und contra Stimmenden gleich, dann hat der Sprecher durch sein Votum den Ausschlag zu geben (casting voice[1]). Er gibt es gewöhnlich so, dass er keine wichtige Entscheidung endgültig macht.

Im Oberhause, wo seit 1857 dieselbe Prozedur eingeführt ist, stimmt der Vorsitzende, der Kanzler, wenn er Lord ist, immer mit, hier wird aber für den Fall der Stimmengleichheit, das Resultat nur als negativ angesehen. Will sich ein Mitglied des Oberhauses der Abstimmung enthalten, dann nimmt es seinen Platz auf dem roten „Wollsacke" [2]) ein, der, obwohl in der Mitte des Saales, doch als ausserhalb des Saales („not within the house") alter Praxis gemäss behandelt wird. Im Unterhause gibt es keine freiwillige Stimmenthaltung (May 337[3]).

Der Abstimmung muss sich enthalten, wer mit dem Beratungsgegenstand durch ein persönliches, insbesondere pekuniäres Interesse verbunden ist. Dagegen muss sich, wer wegen seines Benehmens unter der disziplinarischen Behandlung des Hauses steht, nicht der Abstimmung enthalten (May 359). Ausser diesen Ausnahmefällen gibt es im Unterhause keine Stimmenthaltung (May p. 337).

Die Abstimmungslisten, die in den Korridoren (Lobbies) beim sog. „Hammelsprung", d. h. beim Passieren der Barren rechts und links, angefertigt werden, werden vom Schriftführer geprüft und mit den Verhandlungsprotokollen veröffentlicht[4]).

Mutwillige Anträge auf ziffernmässige Abstimmung in der eben geschilderten Form können von dem Sprecher in folgender Art zurückgewiesen werden. Wenn nämlich zum zweiten Male seine ungefähre Schätzung angezweifelt wird, so ruft er einzeln die Mitglieder, die seine Schätzung unterstützen, und die sie bezweifeln nacheinander auf und erklärt im Anschlusse daran endgültig, ob er nunmehr die ziffernmässige Abstimmung noch zulassen wolle (er bestellt dann Tellers) oder verwirft endgültig den Zweifel. In diesen letzteren Fällen werden die Namen der Zweifler in den Abstimmungslisten veröffentlicht (St. O. 30). Allerdings hat diese Prozedur sich als schwerfällig bewährt.

§ 73. Das Verfahren in den Ausschüssen (Komitees).

I. Entstehungsgeschichte der Komitees[5]). Der Keim einer Komiteebildung für die Zwecke des parlamentarischen Verfahrens beruht darauf, einer ein-

1) Zur Zeit Elisabeths hat er die ausschlaggebende Stimme noch nicht. Da berichten die Commons Journals vom 12. Dez. 1601 von einer ungefähren Stimmengleichheit: „It is said by Sir Walter Raleigh and confirmed by the Speaker, that he (d. i. der Sprecher) was foreclosed of his voice by taking that place; and that he was to be indifferent to both Parties; and therefore by order of the House the Bill is lost". — Doch schon in der Sitzung vom 30. März 1644 begegnen wir dem auch schon damals technisch sog. „casting voice". S. Parry a. a. O. p. 433.

2) Dem gewöhnlichen Sitz des Lord Kanzler.

3) In der Sitzung vom 28. Mai 1624 wird dies schon festgestellt: „A Question being put after a long debate and the voice being doubtful, the House divides. Seven being entered into the Committee Chamber and refusing to give voice, one way or another, they are sent for and the names taken. The Resolution is stayed till those that were gone out return". (S. Parry 299 und auch Parry 482.)

4) Die Veröffentlichung der Abstimmungslisten wurde erst zu Beginn des 19. Jahrh. (genau 1836) zugelassen. Dies ward damals als grosse Errungenschaft der Volksfreiheit gepriesen, da nunmehr die Wählerschaft in der Lage war, ihre Abgeordneten zu kontrollieren. S. Porritt I. p. 587 f. — Heute dient die Veröffentlichung der Abstimmungslisten auch als Barometer der Stimmung im Unterhaus für oder wider das bestehende Kabinett.

5) Siehe dazu J. F. Jameson in Political Science Quarterly vol. IX. p. 246—267.

zelnen Bill eine juristisch präzise Form zu geben. Noch zur Zeit von Elisabeth § 73. finden wir für diese Zwecke Komitees, insbesondere von den Juristen des Hauses gebildet. Das früheste Komitee in dieser Art wird von Stubbs (II. p. 382 und III. p. 466) in das Jahr 1340 zurückdatiert.

Häufiger findet sich die Erwähnung solcher Komitees mit Beginn der gedruckten Verhandlungsprotokolle des Unterhauses, also mit dem Jahre 1547. So z. B. im ersten Regierungsjahr der Königin Mary ein Komitee von 6 Abgeordneten „to enquire for Alexander Newell Burgess of Loo in Cornwall, if he may be of this House". Oder unter Elisabeth ein anderes Komitee, „for order to be taken concerning the subsidy". Thomas Smith kennt natürlich die Komitees, aber auch zu seiner Zeit (vor 1577) sind sie eine vorübergehende Einrichtung, um den bei der Generaldebatte einander bekämpfenden Parteien Gelegenheit zu geben, sich zu einigen[1]).

Um die Zeit hiess jedes einzelne Mitglied eines Komitee ein „Committee". Die Fortschritte, die unter Elisabeth eingeführt werden, bewegen sich nach doppelter Richtung: Einmal werden gewisse Gruppen von Verhandlungsgeschäften einem Komitee zugewiesen. Dann werden auch als Fortsetzung dieser Idee ständige Komitees geschaffen. So werden 1571 alle Fälle strittiger Wahl einem Komitee — allerdings nur vorübergehend, zugewiesen, und es wird ein ständiges Komitee für kirchliche Angelegenheiten (D'Ewes p. 156—158) und eines, um die wichtigeren legislatorischen Massnahmen der Session vor den andern zur Verhandlung zu bringen, („for appointing such bills, for the common weal as shall first proceeded in, and preferred before the residue but not to reject any") (D'Ewes 179), eingesetzt. Im Jahre 1580/81 wird auch das Komitee für bestrittene Wahlen (D'Ewes 307), ebenso 1584/85 das Privilegien-Komitee (D'Ewes 349. 355) ein ständiges. Im Jahre 1592/93 wird das „Committee of privileges" und der bestrittenen Wahlen in eines vereinigt (26. Februar 1593). Um dieselbe Zeit finden wir bei D'Ewes (492/3 u. 499) zuerst die Erwähnung eines Committee of the whole house (Komitee des ganzen Hauses), das sich als Einrichtung bis auf den heutigen Tag erhalten hat, und wie es scheint, zu dem Zweck geschaffen ist, eine vertrauliche, formlose Verhandlung herbeizuführen und den durch den gerichtlichen Charakter streng gebundenen parlamentarischen Formalitäten im Plenum des Hauses grössere Elastizität zu geben, ein Zweck, der sich ebenfalls bis auf den heutigen Tag erhalten hat. Dies wird am besten klar, wenn wir aus Verhandlungen eines solchen Komitees hören (D'Ewes 630 und Townshend 189/99): „Mr. Hobbie said: „We canot hear you speak out; you should speak standing, that so the House might be better hear you: So Sir Walter Raleigh said that being a Committee he might speak either sitting or standing and so repeated over again the former speech. Mr. Cecil said because it is an Argument of more Reverence, I choose to speak standing". Also der Vorteil des Komitees war: man konnte sitzend oder stehend sprechen und nochmals über denselben Gegenstand reden. Auch den Platz konnte man ohne weiteres wechseln, denn in demselben Komitee sagt Mr. Cecil: „If there be any that sits next the door that desires to sit next the Chair to give his Opinion, I will not only give him my place, but thank him to take my charge". Wir sehen, wie das Komitee des ganzen Hauses eine ungebundene, formlose Verhandlung zu ermöglichen imstande war.

Unter Jakob I finden wir 4 ständige Komitees, für Religion, Beschwerden (grievances), Handel (trade), Gerichte (courts of Justice).

---

1) Commonwealth p. 79 und 93; hier heisst es: „Then they choose certaine Committees (i. e. committee men) of them who have spoken, with the Bill and against it to amend and . . . to meet".

§ 73. Ob wir schon in der Zeit der Königin Elisabeth die Entstehung der ständigen Komitees zu suchen haben, scheint zweifelhaft. Denn als es in der Unterhausdebatte von 1625[1]) hiess, man wolle den Brauch der ständigen Komitees verlassen, wurde versichert er sei nicht alt. („Were unwilling to departe from the customs of the House by relinquishing their committees, but Sr. G. More affirmed that this is a custome of a late beginning and that in Q. Elisabeth tyme noe such committees were appointed but upon particular occasion").

Ueber die Art der Bestellung von Komitees und ihr Verfahren in der alten Zeit werden wir ebenfalls durch D'Ewes (p. 44 u. 637) informiert.

Jedes Unterhausmitglied nominierte Personen, welche es im Komitee zu sehen wünschte. Wenn eine gehörige Anzahl vorhanden war, ersuchte der Sprecher Zeit und Ort der Tagung zu bestimmen, hierauf las der Schriftführer die Beschlüsse („Silence being made in the House"), und die Namen der Komiteemitglieder laut vor[2]) und schlug die Namen der Komiteemitglieder, die an dem bestimmten Tag zusammentreten sollten, an die Tür des Hauses.

1604 wurde der Vorschlag gemacht, durch Los, als die geeignetste Form, die Mitglieder für die Komitees zu bestimmen (Parry 246). Der Antrag ging aber nicht durch. Ungefähr um diese Zeit wurde der Beschluss gefasst, dass niemand, der gegen eine Bill gesprochen, im Komitee über sie sitzen, und niemand, der Mitglied eines Komitee gewesen, gegen die Bill sprechen dürfte[3]). Nur als Berichterstatter konnte ein Komiteemitglied gegen die Bill sprechen (D'Ewes 634 ff., Townshend 207—209). Am festgesetzten Tage trat das Komitee zusammen und der Schriftführer des Hauses händigte einem der Mitglieder des Komitees die Mitgliederliste und Bestimmung von Zweck, Ort und Zeit des Komitees ein. Zeit und Ort konnte dann das Komitee anders bestimmen und Subkomitees ernennen (Comm. Journ. I. 150, 153, 273). Gewöhnlich sassen die Komitees nachmittags, denn das Parlament tagte am Morgen von 8, 9 oder 10 Uhr ab. Die Beteiligung schien anfangs nicht gross zu sein, denn 1601 wird beklagt, dass nur 3 oder 4 Mitglieder regelmässig zu den Komiteesitzungen kämen, weshalb für das folgende Parlament zum Beschluss erhoben wird, dass schon 8 ein Quorum bildete (Comm. Journ. I. p. 169. 944. Townshend 285).

II. Das heutige Verfahren[4]). Man unterscheidet heute in beiden Häusern folgende Art von Komitees:

1) Komitees des ganzen Hauses;

2) Standing Committees für Gesetzgebungszwecke;

2) Select Committees einschliesslich der Joint Committees, welch letztere sich aus Mitgliedern beider Häuser zusammensetzen;

4) Sessional Committees.

1. Die Komitees des ganzen Hauses. Dieselben sind in Wirklichkeit nichts anderes als das Haus selbst, nur dass in ihnen freiere Beratung möglich ist. Denn alle Mitglieder des Hauses, soferne sie anwesend sind, nehmen an den Beratungen und Beschlüssen des Komitees teil.

Solche Komitees sind im Unterhaus in der Regel, wie wir noch später sehen sollen,

1) Notes of Debates in the House of Commons in 1625 ed. Gardiner, Camden Society New Series Nr. 6 p. 11.

2) So berichten die Commons Journals vom 18. April 1614: „An Order is made that the Clerk shall set upon the Door, the Orders for Committees to sit that day".

3) Commons Journals vom 19. Mai 1614: „It is not lawful for any one out a Committee to speak against the Body of a Bill. One that has spoken against, cannot be a Committee.

4) Literatur s. zu folgendem: Ilbert a. a. O. p. 66—93 und B. Williams, Committee office Procedure (not publ.) London 1898. Br. Mus. s. 139 a 51.

bei jeder Public Bill nach der 2. Lesung in Uebung. Sodann treten Komitees des ganzen Hauses für das Finanzgeschäft des laufenden Jahres als „Committee of ways and means“ und „Committee of supply“ immer zu Beginn der Session zusammen; auch von ihnen soll noch weiter unten im Abschnitt über die Budgetgesetzgebung die Rede sein. Andere bedeutsame Komitees des ganzen Hauses sind noch die Finanzkomitees: vor allem das einmal im Jahr zusammentretende über Prüfung der Finanzrechnungen von Indien, („on East India Revenue accounts“ in Gemässheit der s. 23 der India Act von 1858 21/22 Vict. c. 106). Sodann alle jene Komitees, die eingesetzt werden müssen, um über Geldausgaben, die das Haus auf Initiative der Krone machen soll, zu beraten, ehe die Sache vor das Plenum gebracht wird. Diese Komitees, ebenfalls solche des ganzen Hauses, sind, wie wir unten noch näher hören sollen, wohl zu unterscheiden, von dem „Committee of ways and means“ und „of supply“. **§ 73.**

Dem Oberhaus, das sich mit Finanzangelegenheiten beinahe gar nicht zu beschäftigen hat, sind natürlich solche Finanzkomitees, als Komitees des ganzen Hauses fremd, doch kennt es dieselben für Gesetzgebungszwecke.

Wenn ein Hauskomitee zusammentreten soll, dann wird eine Resolution gefasst, dass das Haus an dem und dem Tage sich in ein Komitee des ganzen Hauses verwandle. Im Oberhaus lautet der Antrag „that the House be put into a committee“, worauf eine Vertagung stattfindet, wenn der Antrag angenommen ist (May 360).

Im Unterhaus lautet der Antrag „that the house resolve itself into a committee of the whole house“ [1]).

Ist zuvor die Ankündigung des Antrags gegeben worden, was nicht absolut notwendig ist, dann erscheint der Beschluss, sich in ein Hauskomitee umzuwandeln, als Punkt der Tagesordnung auf dem Notice Paper.

Wird dieser Punkt verlesen, so verlässt der Sprecher ohne weitere Fragestellung den Stuhl, ausgenommen, wenn es sich um ein Committee of supply, East India Revenue accounts oder ein solches handelt, welches eine königliche Botschaft in Beratung ziehen soll. In diesen letzteren Fällen wird nochmals die Frage gestellt, ob sich dies Haus in ein Komitee verwandeln soll. Desgleichen dann, wenn nach vorhergegangener Ankündigung eine Instruktion dem Hauskomitee mit auf den Weg gegeben werden soll (St. O. 51 des Unterhauses). Die Ursache, warum ungern solche Fragestellungen zugelassen werden, ist die, dass man missbräuchliche Debatten, die sich früher daran zu knüpfen pflegten, vermeiden will.

Sobald sich das Haus in ein Komitee verwandelt, nimmt im Unterhaus der Chairman of ways and means, im Oberhause der Chairman of Committees, der hier für gewöhnlich Vorsitzender aller Komitees ist, wenn nichts anderes bestimmt wurde, und namentlich die Geschäfte des Private-Bill-Verfahrens überwacht (s. unten), den Vorsitz ein: in deren Abwesenheit im Unterhaus der Deputy Chairman, im Oberhaus ein ad hoc gewählter Stellvertreter (May 261). Ausserdem wird im Unterhaus der Stab des Sprechers unter den Tisch gelegt und der Clerk des Hauses von einem seiner Assistenten abgelöst. Der Vorsitzende des Hauskomitees nimmt niemals den Sprecherstuhl, sondern nur den Platz des Clerk of the house unterhalb des Sprecherstuhls ein.

Bezüglich des Verfahrens im Hauskomitee gelten die gewöhnlichen Regeln der Beratung im Hause mit folgenden Abweichungen:

1) Ein Antrag braucht hier nicht sekundiert zu werden.

1) Im folgenden soll hauptsächlich das Verfahren des Unterhauses geschildert werden. Doch werden die unbedeutenden Abweichungen des Oberhauses an geeigneter Stelle immer angegeben.

§ 73. 2) Die Vorfrage, previous question, kann hier nicht gestellt werden.

3) Jedes Mitglied kann hier mehr als einmal in der Debatte das Wort ergreifen.

Sind die Beratungen nicht beendigt oder ist die übliche Zeit für die Unterbrechung der Verhandlungen gekommen (s. darüber oben), dann verlässt der Vorsitzende seinen Platz und reportiert „progress", d. h. er vermeldet dem Sprecher resp. dem Haus den Fortgang der Verhandlungen, damit das Komitee an einem anderen Tage wieder tagen dürfe. Andernfalls müsste nämlich das Komitee als erloschen betrachtet werden. Sind die Verhandlungen beendet und die zugehörigen Resolutionen gefasst, dann fragt der Vorsitzende das Hauskomitee, ob er den Bericht, Report, über die Verhandlungen dem Hause erstatten solle und tut dies auch im Bejahnngsfalle.

Die Erwägung des Report im Hause vollzieht sich in Form von 3 Stadien. Das erste ist die Bestimmung eines Tages für die „Erwägung" des Report. An dem festgesetzten Tage, wenn man zu dem Punkt der Erwägung gekommen ist, gelten die Resolutionen des Hauskomitees als zum ersten Male gelesen. Sodann stellt der Sprecher die Frage, „dass diese Resolutionen das zweite Mal nunmehr gelesen werden". Wird diese Frage bejaht, dann verliest der Clerk des Hauses die Resolutionen an der Tafel des Hauses, und nun können Amendments zu den Resolutionen vorgebracht werden. Schliesslich wird die letzte Frage vom Sprecher gestellt, dass „das Haus mit dem Komitee in Betreff der Resolutionen resp. der amendierten Resolutionen übereinstimme", worauf Amendments nicht mehr zulässig sind. Bemerkt sei noch, dass es möglich und zulässig ist, den Report, soferne er nicht Lasten dem Volke auferlegt, sofort in Erwägung zu ziehen (May 370 f.).

2) Die Standing Committees. In jeder Session ist es üblich, im Unterhause zwei ständige Komitees einzurichten, von denen das eine alle Bills, die sich auf Recht und Gerichtsverfahren, das andere solche, die sich auf Handel, Landwirtschaft, Fischerei, Schifferei und Warenfabrikation beziehen, berät. Die Beratung in den Standing Committees gilt im Unterhause der Beratung eines Hauskomitees gleich und setzt wie diese nach der zweiten Lesung ein (St. O. 50). Im Oberhaus sind ebenfalls seit dem Ausgange der 80er Jahre solche Komitees eingeführt (May 376). Hier muss[1] die Beratung im Hauskomitee immer der Ueberweisung an ein Standing Committee vorgehen. Jedes dieser Komitees hat eine Mitgliederzahl von mindestens 60 und höchstens 90 im Unterhaus. Das quorum beträgt 20 (St. O. 47), im Oberhause 7. Die Bestellung und Zusammensetzung erfolgt durch das Committee of Selection, von dem noch weiter unten die Rede sein wird. Dabei soll die Klasse, zu der die Bills gehören, das Parteiwesen im Unterhause und die Sachkunde der einzelnen Mitglieder berücksichtigt werden. Dem Committee of Selection steht auch jede weitere Veränderung in der Zusammensetzung zu, insonderheit wenn nötig die Hinzufügung von weiteren 15 Mitgliedern (St. O. 48). Der Vorsitzende des Standing Committees wird im Ober- und Unterhause aus den Mitgliedern des sogen. Chairman's panel, d. i. einer Liste von Komiteevorsitzenden, aus ihrer Mitte heraus gewählt. Diese Liste selbst wird aber von dem Committee of Selection bestellt und beträgt im Unterhause mindestens 4 und höchstens 8 Mitglieder, im Oberhause 8—12 (May 372 u. 377).

Die Ueberweisung einer Bill an ein Standing Committee erfolgt durch Beschluss des Hauses, dessen Beantragung aber im Unterhause keiner vorherigen Anzeige bedarf. Für die Standing Committees des Unterhauses gilt auch kraft St. O. 47 die Regel, dass sie nicht nach 1/4 3 Uhr p. m. sitzen dürfen, d. h. also nicht während der gewöhnlichen Sitzungszeit des Hauses. Sie beginnen daher ihre Tätigkeit schon um

1) Siehe May 376.

1/2 12 Uhr vorm. Die Prozedur in den Standing Committees ist dieselbe, wie wir sie gleich bei der Select Committees näher kennen lernen sollen. Hier sei nur hervorgehoben, dass der Hauptunterschied des Verfahrens hier von dem im Hauskomitee üblichen darin besteht, dass im Standing Committee die Cloture unzulässig ist, dass ferner die ziffernmässige Abstimmung durch den Clerk des Komitee's in der Weise erfolgt, dass er die Namen der einzelnen anwesenden Mitglieder aufruft und bei jedem die Art seiner Abstimmung vermerkt. Die Türen des Komiteeraums sind hiebei geschlossen. Fremde haben zu den Standing Committees Zutritt, müssen sich aber zurückziehen, wenn das Komitee es verlangt.

3. Die Select Committees. Dieselben werden für einen vorübergehenden Zweck vom Hause bestellt, meist um einen bestimmten Gegenstand, der gerade das Haus interessiert, in Beratung zu ziehen und zu untersuchen. Auch zur Beratung von Public Bills können Select Committees eingesetzt werden, doch sind sie in diesem Falle anders, als die Standing Committees, nicht geeignet, das Stadium des Hauskomitees zu ersetzen, sondern die Bill muss nach ihrer Beratung im Select Committee noch im Hauskomitee beraten werden, ehe sie das Stadium der 3. Lesung erreicht. Ein Hauptanwendungsgebiet finden die Select Committees beim Private-Bill-Verfahren, worüber noch unten bei Besprechung des letzteren zu handeln sein wird. Hier sei nur hervorgehoben, dass die für Private Bills bestimmten Select Committees in ihrer Zusammensetzung und Prozedur abweichenden Regeln unterliegen, wie wir gleich hören werden.

Die Mitgliederzahl eines Select Committees beträgt 15. Das Quorum wird in der Regel bei Bestellung des Komitees festgesetzt. Ist es nicht festgestellt, dann müssen zur Beschlussfähigkeit des Komitees alle Mitglieder erschienen sein. (May 383.)

Die Bestellung des Komitees erfolgt durch das Haus auf Antrag eines Mitglieds. Bei der Bestellung des Select Committees ist das die Bestellung beantragende Mitglied verpflichtet, sich der Zustimmung der zu Komiteemitgliedern zu Bestellenden zu versichern. Auch muss der betreffende Antrag Tags vorher auf dem Notice Paper ersichtlich sein. (Standing Order 56 und 57 des Unterhauses.) Mitunter ist die Zusammensetzung dem Committee of Selection überlassen. (May 381 und 443.) Geht der Antrag auf Zusammensetzung von einem Mitglied aus, so wird derselbe „zu Beginn des Public Business" und zwar an Dienstagen und Mittwochtagen, wenn ein Private Member den Antrag stellt, an Mon- und Donnerstagen, wenn der Antrag von der Regierung ausgeht, gestellt. Bei dieser Antragstellung wird nur dem Antragsteller eine kurze Begründung und seinem Opponenten eine kurze Erwiderung gestattet und hierauf gleich die Frage gestellt. (St. O. 11 des Unterhauses).

Das Ziel der Beratung des Select Committee wird bei seiner Bestellung durch das Haus immer fixiert. Dazu kommen noch besondere Instruktionen, die dem Komitee gestatten, auch noch andere Fragen in Erwägung zu ziehen (sog. permissive instructions), oder es kann dazu direkt der Auftrag ergehen, dass sich das Komitee mit bestimmten Fragen befassen müsse (sog. mandatory instructions).

Neuerdings ist dem Select Committee im Unterhause auch gestattet worden, über das ihm gesetzte Ziel hinauszugehen, wenn dasselbe es für zweckdienlich hält. Dies seit 1875 (May 394).

Das Select Committee tagt im Gegensatze zum Standing Committee nur während der Beratungszeit des Hauses. Ausnahme von dieser Regel ist nur soweit gegeben, als ein Select Committee nicht während der Gebete des Hauses tagen darf und immer auch dann tagen kann, wenn das Haus sich in einer bestimmten Sitzung vertagt. (St. O. 54 in Verbindung mit 64, des Unterhauses May 390.)

Die Vertagung eines Select Committees findet auch ohne Erlaubnis des Hauses

§ 73. statt; soll aber der Ort der Tagung gewechselt werden, dann muss die Erlaubnis des Hauses eingeholt werden. (May 389.) Doch gilt diese letztere Regel nicht für Select Committees über Private Bills.

Der Vorsitzende eines Select Committees wird von diesem selbst gewählt[1]). (May 388). Er hat nur bei Stimmengleichheit ein Votum. Anders jedoch in Select Committee über Private Bills. Hier stimmt er immer mit.

Nur bei besonderer Ermächtigung des Hauses hat das Select Committee das Recht, Zeugen und Urkunden vorzufordern[2]). Im Oberhause konnte auch bis 1858 kein Eid von dem Komitee abgenommen werden, sondern immer nur an der Barre des Hauses selbst. Seit dieser Zeit ist durch Gesetz 21 Vict. c. 78 auch den Select Committees dieses Hauses die Ermächtigung zur Eidesabnahme übertragen worden[3]). Ein falscher Eid wird hier nicht bloss als Meineid, sondern auch als „contempt of court" des Hauses bestraft. (May 405). Seit 1871 (34 and 35 Vict. c. 83) steht dasselbe Recht auch den Commons, resp. durch deren Ermächtigung auch deren Select Committees zu (May 406). Doch

1) Dieses ist wohl der erste Schritt, den das Komitee tut. Zuvor verhandelt jenes Mitglied des Unterhauses, welches die Bestellung des Komitees urgiert hat, mit dem Committee office (s. oben Bureau des Clerks of the House of Commons!), und von diesem Bureau aus ergeht die Aufforderung an die einzelnen Mitglieder: „To choose the Chairman and consider course of Proceedings". Dies ordnet schon eine Order des Hauses als „ancient order ad course" am 20. Mai 1663 an (s. Parry 549).

2) Die Ermächtigung lautet: „to send for Persons, Papers and records" oder „to take evidence". Die Aufforderung zum Erscheinen als Zeuge lautet:

„Order for the Attendance of a Witness at a S. C.
(House of Commons)
S. C. on . . . .
day of 1880
X. Y. in the Chair:
Ordered that . M. Z. do attend this Cle on . . . day of . . . of the clock:
signed A. B.
Chairman."

Sollen Papiere den Staatsbehörden abverlangt werden, so ist die Form wie vor, nur heisst es: „Ordered that there be laid before this Cle the following papers . . .". Kommt die vorgeladene Person nicht, so wird dem Hause berichtet und der Antrag gestellt, dass jene Person als Zeuge erscheine (C. J. 120 p. 370 und 121, C. J. 365). Die Strafe des Contempt of Court steht dann auf das Nichterscheinen. Ein Peer wird durch Botschaft (‚message') des Hauses an das Oberhaus geladen (Williams a. a. O. p. 117). Ein Mitglied des Unterhauses durch Brief des Komiteevorsitzenden. Zeugen von Indien und den Kolonien werden durch den Staatssekretär von Indien oder der Kolonien geladen und ihre Auslagen zuvor von dem Schatzamt festgestellt (Williams p. 118). Die Diäten der vorgeladenen Zeugen schwanken sonst nach einer vom Sprecher festgesetzten Skala (vom 16. April 1861) zwischen 5 s. und 3 £ 3 s. pro Tag.

3) Zwar sind nach der Witnesses (Public Enquiries) Protection Act 1892 Zeugen wegen ihrer über fremde Angelegenheiten vor dem Komitee gemachten Aussagen strafrechtlich immun. Ob sie dies aber auch in Bezug auf Aussagen sind, die sie selbst betreffen, ist von Williams a. a. O. p. 119 f. angezweifelt. Zwar bestimmt eine Resolution des Unterhauses vom 26. Mai 1818: „Witnesses examined before this House or any Cle thereof are entitled to the protection of this House, in respect of any thing that may be said by them in evidence (Rules and Orders 388)". Aber im Jahre 1844 musste, um einen Zeugen wegen seiner ihn selbst betreffenden Aussage vor einem Cle, zu schützen, eine besondere Indemnity Act ergehen (7 Vict. c. 7). Mitunter können auch vermöge Ermächtigung des Unterhauses, besonderer Augenschein an Ort und Stelle und eine sogen. public Inquiry abgehalten werden (siehe z. B. die Instruktionen für die Coal Duties (London Bill, 1889 in 199 C. J. 253). Auch Anwälte können auf Wunsch der vorgeladenen Zeugen zugelassen werden. So 110 C. J. 367; 119 C. J. 193; 124 C. J. 51; 135 C. J. 188; 151 C. J. 402; 144 C. J. 253. Das Cle bestimmt dann durch Resolution, welche Anteilnahme an den Verhandlungen dem juristischen Beirat, Advokaten einzuräumen sei (Williams p. 123)

kommt dies seltener vor. (S. z. B. 142 C. J. 97.) **§ 73.**

Fremde werden im Select Committee des Unterhauses nur von den Beratungen ausgeschlossen, während sie sonst, so bei Zeugeneinvernehmungen (evidence), geduldet werden. Im Oberhause können sie überhaupt ausgeschlossen werden. (St. O. 56.) Mitglieder jedes der beiden Häuser können bei den Beratungen zugegen sein, ziehen sich aber gewöhnlich aus Parteietiquette bei diesem Anlass zurück [1]. Im Oberhaus wird diese Vorschrift der Parteisitte nicht beobachtet, und jeder Lord ist nach St. O. berechtigt, an den Beratungen ohne Stimmrecht teilzunehmen. Bei sog. Secret Committees, d. h. Geheimkomitees, dürfen in keinem der beiden Häuser andere als die Komiteemitglieder an den Beratungen teilnehmen.

Die Vorbereitung des Report ist das wichtigste. Der Vorsitzende des Komitees unterbreitet einen solchen dem Komitee mit der Frage, ob dieser Entwurf in Beratung gezogen werden solle. Dazu kann natürlich jedes Mitglied das Amendment stellen, dass nicht dieser Entwurf, sondern der eines andern Komiteemitgliedes in Beratung gezogen werde. Sodann werden Amendments zu dem einen oder anderen Entwurf in der uns bekannten Form, Wort für Wort, Linie für Linie, Satz für Satz gestellt, wenn sie etwa nötig werden. Mitunter wird dem Unterhaus ein Entwurf der Minorität mit dem wirklich von der Komiteemajorität angenommenen Report unterbreitet. Es ist nicht üblich, die Evidence eines Reports, d. h. die Aussagen der einvernommenen Zeugen vor dem Beschluss der ganzen Untersuchung zu unterbreiten. Doch können Ausnahmen mit Genehmigung des Hauses vorkommen. (May 395.) Kommt ein Schluss der Session dazwischen, ehe die Untersuchungen des Komitees beendigt sind, so ist es üblich, bei Beginn der nächsten Session dasselbe Komitee, bestehend aus denselben Mitgliedern, zu bestellen. (May a. a. O.) Dadurch geht das bisher an Arbeit Geleistete nicht verloren. Die Evidence wie die Zeugenaussagen werden in das neue Komitee herübergenommen. (Williams p. 128).

Der Report des Komitees wird nach Schluss der Komiteeberatungen dem Hause vorgelegt und es ergeht ohne weitere Fragestellung die Order („of course", d. h. selbstverständlich), dass der Report auf den Tisch des Hauses gelegt werde [2]. Wird er sodann in Erwägung gezogen, dann nimmt das Haus die Resolutionen an oder weicht in diesem oder jenem Punkte in seiner Resolution ab. Mitunter kann sogar die nochmalige Verweisung an das Komitee (sog. recommitent) über diesen oder jenen Punkt erfolgen (May 397).

Als besondere Art der Select Committees verdienen die Joint Committees Erwähnung. Dieselben pflegen über Bills jeder Art mitunter eingesetzt zu werden, und zwar durch Zusammenwirken beider Häuser. Jedes Haus entsendet eine bestimmte Mitgliederzahl. Eine Beratung im Joint Committee ersetzt aber nicht die im Hauskomitee jedes Hauses. Vielmehr muss im Anschluss an jene diese noch erfolgen (May 398). Wenn ein solches Joint Committee vom Unterhaus gewünscht wird, dann erlassen die Commons eine dies zum Gegenstand nehmende Resolution und verständigen die Lords mittelst Botschaft hievon. Stimmen die letzteren zu, dann werden die Unterhausmitglieder, die sich an dem Joint Committee beteiligen sollen, vom Unterhause so nominiert

1) Besteht ein Abgeordneter, der nicht Komiteemitglied ist, auf seinem Recht, in dem Komiteezimmer anwesend zu sein, so zieht sich das C[te] in ein anderes Zimmer zurück, „to ensure privacy", wie der technische Ausdruck heisst (s. Williams p. 114). Trotzdem das Publikum gewöhnlich in den Komiteeraum zugelassen wird, kann auf Wunsch auch nur eines Mitglieds, ganz so wie im Plenum des Hauses, der Sitzungssaal „geräumt" werden.

2) So lange er nicht gedruckt der Zirkulation übergeben ist, ist er noch Eigentum des Hauses und seine Veröffentlichung verboten. Also dies auch, so lange er auf dem Tisch des Hauses liegt (s. Speaker's Ruling Times vom 4. Juli 1893).

§ 73. wie ein Select Committee. Desgleichen im Oberhause. Zugleich werden in beiden Häusern das quorum und die nötigen Gewalten des Komitees fixiert.

Wenngleich nun nicht mehr, wie in früheren Zeiten das Unterhaus dem Oberhaus gegenüber dieselbe Unterwürfigkeit an den Tag legt, wie sie bei solchen Anlässen üblich[1]) war, so sind dem Oberhause doch noch einige Vorrechte hiebei belassen. Vor allem wird Ort und Zeit der gemeinsamen Tagung vom Oberhause fixiert, sodann ist die Prozedur in einem solchen Komitee dieselbe, die das Oberhaus in seinen Select Committees zu beobachten pflegt. Daher stimmt hier der Vorsitzende immer mit, und bei Stimmengleichheit gilt der Antrag immer als durchgefallen (May 399).

3. Die Sessional Committees. Dieselben werden am Anfange der Session regelmässig bestellt und sind in bezug auf ihr Verfahren vollkommen als Select Committees zu betrachten. Die im Unterhause bestehenden sind folgende:

a) Das Committee of Public Accounts, von dessen Funktionen noch weiter unten zu handeln sein wird bei der parlamentarischen Rechnungskontrolle. Es besteht aus 11 Mitgliedern. Sein Quorum sind 5 (St. O. 75).

b) Das Committee on standing orders. Ueber dessen Funktionen wird noch weiter unten beim Private Billverfahren gesprochen. Es besteht aus 11 Mitgliedern. Sein Quorum sind 5 (May 699).

c) Das Committee of selection. Einige Funktionen des letzteren, namentlich bei Zusammensetzung anderer Komitees, haben wir bereits kennen gelernt. Andere bleiben noch beim Private Billverfahren zu erörtern. Die Mitgliederzahl dieses Komitees beträgt im Unterhause 8, das Quorum 3. Im Oberhause beträgt die Mitgliederzahl eines ähnlich eingerichteten 5 (May 802)[2]).

d) Das General committee on railway and canal bills. Darüber, insbesondere über seine Funktionen, noch näher im Private Billverfahren. Es besteht aus 8 Mitgliedern, die vom Committee of selection bestellt werden. Sein Quorum ist 3 (May 765).

e) Das Committee on public petitions. Von demselben und seinen Funktionen war schon oben die Rede. Es besteht aus 14 Mitgliedern für gewöhnlich.

f) Das Police and Sanitary Committee. (S. darüber noch im folgenden Kapitel: parl. Regierung.)

g) Das formell bestellte, aber in seinem Mitgliederbestand seit 1847 nicht mehr nominierte Committee of privileges. Es sollte früher, da es noch nominiert wurde, aus „knights of shires, gentlemen of the long robe (Richtern) and merchants" zusammengesetzt sein; und wer von Unterhausmitgliedern dahin kam, sollte stimmen dürfen (May 86 und 372).

Im Oberhause fungieren in analoger Weise ein Committee of privileges, das hier

1) So heisst in einer Geschäftsordnung des Oberhauses (in der Zeit zwischen 1587 bis 1626 abgefasst) Br. MUS. MS.S. STOWE 296: „The place of the meeting with the lower house upon conference is very usually the painted chamber, where they are commonly before we came and expect our leisure.... We are sitt here and be covered; but they are at no committee or conference ever either to be covered or sitt down in our presence, unless it be some infirme person and that by connivance in a corner out of sight, but not be covered".

2) Im 17. Jahrh. versah ein Chairman of committees die heutige Rolle des Committees of Selection des Unterhauses. So in den Commons Journals vom 12. Jan. 1640: „The Commons Order, That the Chairman do set up Notes every day where the several Committees are to sit". Sodann Commons Journals vom 11. Mai 1642: „That the Chairman of all Public Committees shall have power to send to Private Committees, to call them to attend the Public Committees, at all such times as they shall want numbers to make a Committee, and that the names of all such as refuse, shall be returned to the House".

bei Ansprüchen auf Peerschaften nicht selten in Aktion tritt. Sodann ein Subcommittee § 73. of journals, das hier die Anfertigung dieser letzteren überwacht [1]), ein Parliament-office-Committee, ein Appealcommittee, welches in den Appellationen, die vor dem Hause der Lords angebracht werden, eine gewisse vorbereitende Tätigkeit entwickelt (s. weiter unten Appellgerichtsbarkeit), schliesslich ein Standing orders committee, das dem des Unterhauses korrespondiert (May 379).

Die Festsetzung der Tagesordnung und die Oeffentlichkeit der Verhandlungen. § 74.

I. Die Festsetzung der Tagesordnung im Unterhause erfolgt zum weitaus grössten Teile wegen des überwiegenden Government business durch die Clerks Assistants des Hauses auf Anweisung des Unterstaatssekretärs (Parliamentary Secretary) des Schatzamts, also auf Anweisung der Regierung [2]). Zum kleinern Teile üben, wie wir hörten, die Private Members Einfluss auf die Festsetzung der Tagesordnung, indem sie die Tage für die Stellung ihrer Anträge und unter Umständen auch die Tage für die 2. Lesung der von ihnen eingebrachten Bills wählen können. Schliesslich kann durch Beschluss des Hauses selbst ein Gegenstand auf die Tagesordnung einer künftigen Sitzung gesetzt werden.

Im Oberhause findet natürlich nicht jener überwiegende Einfluss des Government Business statt. Daher wird die Tagesordnung in erster Linie durch die Anmeldungen der einzelnen Lords in Form von Notices, sodann aber vornehmlich durch das Haus selbst (St. O. 21. 1. Absatz) bestimmt.

Die Form der Tagesordnung und ihre Bekanntgabe ist in England höchst eigentümlich geregelt.

Im Unterhause wird sie gleichzeitig mit den Verhandlungsprotokollen des vorhergehenden Tages, den sog. „Votes and Proceedings“ gedruckt und unter die Mitglieder verteilt. Desgleichen im Oberhause, wo sie nach Standing Order 21 in den Berichten zu veröffentlichen ist, die ebenfalls als Berichte über die vorausgegangene Sitzung („Minutes and Proceedings“) gedruckt und verteilt werden.

Im Unterhause ist folgendes Verfahren üblich. An jedem Sitzungstage werden zwei Drucksachen, welche die Tagesordnung enthalten, ausgegeben. Die eine wird am Morgen des betr. Sitzungstages zugleich mit den „Votes and Proceedings“ ausgeteilt und ist als das sog. „Blue Paper“ bekannt, weil die Farbe des Druckbogens blau ist. Ausserdem wird noch vor Beginn jeder Nachmittagssitzung eine revidierte Ausgabe des Blue Paper verteilt, das sog. „White Paper“. An Tagen, wo zwei Sitzungen abgehalten werden, enthält jedes der genannten zwei „Papers“ auch die Beratungsgegenstände der Abendsitzung, jedoch mit dem Vorbehalt, dass noch Abänderungen in dieser Richtung vorkommen könnten („subject to alterations consequent on the afternoon sitting“), die sich als Konsequenz der Nachmittagssitzung herausstellen. Daher werden auch eventuell die für den Abend bestimmten Gegenstände in den genannten zwei „Papers“

1) Ueber dessen Auftreten finden wir die früheste Aufzeichnung in den Lords Journals vom 17. Februar 1621: „The Lords' Sub-Committees are to rectify the Journal Book of this House and the Entrances therein“. S. Parry a. a. O. p. 273.

2) Im 17. Jahrh. war es ein Komitee des Hauses, das die Reihenfolge der Parlamentsgeschäfte feststellte: Comm. Journ. 3. Nov. 1601: „Mr Secretary Cecil recapitulates the Heads of the Lord Keeper's first speech (Thronrede!) and a Committee is appointed to certify to the House what were the most important matters which they had to handle“. — Vor dieser Zeit wählte das Haus selbst, welche Bills es am nächsten Tage beraten wollte; Commons Journals 24. April 1571: „It is ordered that a Note be made against To morrow, of the Titles of such Bills to the end the House may choose with which first to proceed“.

§ 74. durch besonderen Druck kenntlich gemacht. Sodann wird aber kurz vor Beginn der Abendsitzung ein drittes „Paper“ ausgegeben, das die etwa seit Nachmittag notwendig gewordenen Aenderungen am Programm der Abendsitzung verzeichnet.

Ausser den genannten „Papers“ zirkuliert im Unterhause täglich das sog. „Order-Book of the House of Commons“, welches die Tagesordnung der künftigen Sitzungen, soweit sie schon feststeht, darunter auch die formulierten Anträge, soweit für sie noch kein Tag festgelegt ist, bekannt gibt; ähnlich wird auch jeden Montag die Wochenliste[1]) der zur Beratung stehenden Public Bills verteilt. Diese letztere gibt den Namen des Antragstellers, Einbringers der Bill und das Stadium der Beratung, in dem sich die Bill befindet, wieder. Government Bills sind in dieser Liste durch Sternchen bezeichnet.

Im Oberhause dient ein ähnlicher Apparat ähnlichen Zwecken.

II. Die Oeffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen. Dieselbe ist vorwiegend nicht durch Rechtsnormen geschützt, sondern beruht zum grössten Teil auf stillschweigender Duldung beider Häuser. Sie kommt für uns nach dreifacher Richtung in Betracht: als Veröffentlichung der Parlamentsverhandlungen, als Oeffentlichkeit und Zutritt des Publikums zu den Verhandlungen und als Privilegierung wahrheitsgetreuer parlamentarischer Verhandlungsberichte.

1) Die Veröffentlichung der Parlamentsverhandlungen. Die von jedem Hause veröffentlichten „Journals“, die, wie wir oben gehört haben, nach den „Votes and Proceedings“ im Unterhause und nach den „Minutes and Proceedings“ im Oberhause abgefasst und veröffentlicht werden, sind offizielle Verhandlungsprotokolle, die die Ereignisse einer Sitzung kurz wiedergeben. Sie enthalten keine Berichte über gehaltene Reden. Sie gehen für das Unterhaus auf die Zeit Eduards VI. (1547) zurück. Für das Oberhaus beginnen sie schon 1509, mit dem Regierungsantritte Heinrichs VIII. In Gemässheit einer Acte (8 and 9 Vict. c. 113), die sich jedoch in ihrer Wirksamkeit nicht auf Schottland bezieht, ist jeder Abdruck eines solchen Journalteils, der an sich die Marke des für jedes Haus besonders engagierten Druckers trägt, auch vollgültiger, gerichtsordnungsmässiger Beweis eben für diese Tatsache, dass er aus jener Druckerei stamme (May p. 197).

Zu dem Journal wird noch alljährlich ein Index gedruckt und alle 10 Jahre erfolgt die Drucklegung eines Generalindex.

Als vollgültiges Gerichtsprotokoll und daher als öffentliche Urkunde gelten aber nur die Journals des Oberhauses, nicht die des Unterhauses. Records, d. h. Gerichtsprotokolle sind eben nur die ersteren, trotzdem das Unterhaus diesen Rechtscharakter auch für seine Journals in Anspruch genommen hat (May p. 196).

Da diese Journals nur eine unvollkommene Wiedergabe der Parlamentsverhandlungen darstellen, so werden schon seit Beginn des 19. Jahrhunderts dieselben in extenso von einem Privatunternehmen, in Gestalt der bekannten „Hansard Debates“ herausgegeben, die vom Parlament bezw. vom Staate subventioniert werden (s. May 71)[2]). Das eine

1) Ueber die Anlegung einer solchen sowie des Order book für das Oberhaus schon zu Ende des 17. Jahrh. siehe Parry 261.

2) Die interessante Geschichte der „Hansard Debates“ gibt Mac Donagh, Parliament its Romance, its Comedy, its Pathos, Westminster 1904, p. 343 ff. Dieselben sind herausgewachsen aus dem von William Cobett 1802 begonnenen „Weekly Political Register“. Im Jahre 1809 ging das Unternehmen an die Druckfirma Hansard über, daher der Name der „Debates“. Ein Konkurrenzunternehmen erwuchs „Hansard“ durch den sog. Mirror of Parliament, der von 1828—1841 erschien. Die erste Staatsubvention, die „Hansard“ erfuhr, war, dass 1855 der damalige Finanzminister G. C. Lewis den jährlichen Ankauf von 100 Abzügen des „Hansard“ für die Staatsbehörden anordnete. Seit 1878 wurde

steht jedenfalls fest, dass das Unter- und Oberhaus durch altes Gewohnheitsrecht jede Drucklegung seiner Verhandlungen als Privilegienbruch strafen kann[1]). Durch Duldung allein ist heute noch wie vor 100 Jahren die Publikation der Parlamentsverhandlungen durch Private gestattet, keineswegs durch Rechtsnorm. Veröffentlichung der Komiteeverhandlungen vor dem Berichte ans Haus ist aber selbst heute streng verboten (May 72).

2) Die Zulassung von Fremden. Auch diese ist wenigstens im Oberhaus durch Standing Order 8 ausgeschlossen. Doch duldet das Haus die Zulassung aus freien Stücken. Im Unterhause sind die bis 1875 von Session zu Session wiederholten Verbote gegen den Fremdenzutritt seit jener Zeit fallen gelassen worden. Vielmehr hat das Unterhaus in seinen gegenwärtigen Standing Orders 88 ff. indirekt wenigstens die Zulassung von Fremden dadurch anerkannt, dass es die Bedingungen, unter welchen dieselben den Sitzungssaal zu räumen haben, vorschreibt.

Danach ist freier Zutritt auch jetzt noch nicht gewährt, sondern Erlaubnisscheine sind im Bureau des Sekretärs des Sprechers zu holen. Die Zahl der zur Ausgabe gelangenden ist beschränkt durch die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten. Für die Frauengallerie ist der Zutritt nur durch ein Unterhausmitglied erlangbar, und zwar nach einer wochentäglich — ausgenommen Freitag — vorgenommenen Ballotage.

Bei jeder durch „Hammelsprung“ vorgenommenen Abstimmung müssen alle unterhalb der Gallerien Anwesenden den Saal räumen (St. O. 90). Auch kann jedes Unterhausmitglied dadurch, „dass es Fremde im Sitzungssaale bemerkt“, die Räumung der Gallerien selbst veranlassen. Der Beschluss hiezu wird auf die Frage des Sprechers, „that strangers be ordered to withdraw“, ohne Zulassung jeglicher Debatte vom Hause gefasst (St. O. 91). Die Aufsicht über das Verhalten der Fremden steht nach Standing Order 88 dem Serjant-at-arms zu. (Ueber die Zulassung von Fremden siehe die Blaubücher C. P. 1888 Nr. 132 und C. P. 1893 Nr. 126).

---

wirklich eine Bargeldsubvention, namentlich um eigene Stenographen im Parlament zu erhalten, vom Staate geleistet, die 1887 £ 6000 und £ 645 für den jährlichen Ankauf von Exemplaren betrug, jetzt bedeutend grösser ist. Seit 1889 ist es nicht mehr die „Hansard“-Firma, welche die Debates veröffentlicht, sondern mehrere vom Staate subventionierte Druckereien. Die Debates heissen nun „Parliamentary Debates“.

1) Diese Auffassung ist offenbar aus der Furcht des Unterhauses entstanden, dass der Inhalt seiner Verhandlungen dem König bekannt würde. So finden wir in den Comm. Journ. vom 4. März 1606: „If a Member of the Houses complain of another to a Privy Councellor (sic!) for something done in the House, the Committee for the Privilege are to examine it“. In den Commons Journals vom 24. Febr. 1626: „Ordered. Mr Chancellor of the Exchequer hath leave to acquaint his Majesty with particulars of this Debate“. Ein andermal wird ein Mitglied des Unterhauses dafür gestraft, dass es über die Reden seiner Kollegen Aussagen vor dem Staatsrat gemacht (C. Journ. 4. Febr. 1641, Fall des Fr. Neville). Die erste Vorschrift, an den Clerk nichts zu veröffentlichen, finden wir in Comm. Journals vom 1. Dez. 1640: „In the mean time the Clerk and his Assistant to be enjoined that no Copies go forth of any Argument or Speech whatsoever“ (2. Comm. Journ. p. 42). In der Folge wird das Monopol der Veröffentlichung von Journals ausgesprochen, indem dieselbe ohne Lizenz des Unterhauses jedermann verboten wurde. Dies findet sich in den Commons Journals vom 28. März 1642: „That what Person soever shall print or sell any Act or Passage of this House under the name of a Diurnal, or otherwise, without particular licence of the House, shall be reported as a high Contemner and Breaker of the Privileges of Parliament and be punished accordingly“. Bald darauf, am 23. Mai 1642 beschliessen die Commons: „That such things as are ordered to be imprinted by this House, shall be brought to the Clerk and be examined and attested under his hand, before they are published“. 1680 (30. Okt.) wird die endgültige Form der Publikation der Verhandlungen beschlossen: „That the Votes of this House be printed, being first perused and signed by Mr Speaker: And that Mr Speaker nominate and appoint the Persons, to print the same“.

§ 74. 3) Die **Privilegierung wahrheitsgetreuer Parlamentsberichte** vor jeder strafgerichtlichen Verfolgung wurde zuerst für alle vom Parlament ausgehenden und unter Autorität des letzteren gedruckten Verhandlungsberichte durch die Acte 3 and 4 Vict. c. 9 ausgesprochen. Nach S. 1 dieser Acte ist jeder Drucker solcher Verhandlungsberichte, nach S. 2 jeder sonstige Verbreiter derselben straffrei und zivilrechtlich nicht zur Verantwortung zu ziehen. Nach S. 3 ist ein bona fide gemachter Auszug aus solchen Verhandlungsberichten in derselben Weise privilegiert.

Im Jahre 1867 wurde im Rechtsfalle Wason gegen Walter ausgesprochen, dass der Eigentümer einer Zeitung, die Parlamentsverhandlungen wahrheitsgetreu wiedergebe, unverantwortlich sei. Im Jahre 1878 wurden durch Gesetz (44 and 45 Vict. c. 60), die bona fide gemachten wahrheitsgetreuen Zeitungsberichte von Verhandlungen einer öffentlichen Versammlung in derselben Weise privilegiert.

§ 75.

Die Parlamentsprivilegien [1]).

I. Dieselben werden teils als Rechte jedes der beiden Häuser, teils als solche jedes Parlamentsmitgliedes aufgefasst. Auszuscheiden sind hievon: das jedem Peer besonders zustehende Recht des jederzeitigen freien Zutritts zum König (freedom of access) und des protokollarischen Protestes. (Wir haben davon im § „Peerage und Lordschaft“ gesprochen). Das erklärt sich daraus, dass diese beiden Rechte jedem Peer, als **hereditary councillor** des Königs, also als erblichem Berater der Krone zustehen, während die anderen Privilegien also die Hauptmasse derselben dem Parlamentsmitglied deshalb gebühren, weil sie jeder Gerichtshof (court) für seine Mitglieder in Anspruch nehmen darf. Denn das ist eine wichtige, von der konstitutionellen Doktrin im Anschlusse an Blackstone verkannte Tatsache, dass die Ursache der Parlamentsprivilegien einzig und allein die alt hergebrachte **Auffassung des Parlaments als Gerichtshof** (court) ist.

Dieses ergibt sich, wenn wir jene Juristen darüber fragen, welche sich mit der rechtlichen Materie der Gerichts- und Parlamentsprivilegien zuerst befassten, insbesondere **James Dyer** [2]) und **William Prynne** [3]). Der letztere sagt zur Erklärung der Parlamentsprivilegien: „Dies ist das wahre alte Rechtsprivileg, welches durch das Gewohnheitsrecht des Landes, die Richter, Beamten, Anwälte, Clerks der königlichen Gerichtshöfe in Westminster betrifft und das nur eundo, morando und redeundo zusteht, wie eben die Klausel, die sich in jedem Writ of Privilege, das ihnen

---

1) Siehe zu folgendem May ch. III., IV., V. und 258—262. Ilbert a. a. O. S. 41 ff., 64, 7. 7. 97, 188, 191, 198. Anson I. p. 141 ff. und 225 ff. und die Blaubücher: Report of the Commons Committee of Privileges on a Complaint made . . . of a Paragraph in the „Times“ containing calumnious Reflections on the Irish Members 1854. Report of Commons Committee on the Commitment of Mr Whalley for Contempt of Court 1874. Report of Commons Committee on Parliamentary Privilege in the Case of the Tower High Leve Bridge 1879. Report of Committee on Privilege, with reference to the case of Mr Gray 1882. Report of Committee on Privilege with respect to a service of a Writ on Mr Sheehy M. P. in the Outer Lobby of the House of Commons 1888 (C. P. Nr. 411) und Report of Commons Committee on the imprisonment of Mr Mc Hugh 1902 Nr. 399.

2) Er war Oberrichter (1550). In seinen Reports of Cases in the Reigns of H. VIII. Eliz. ed. Vallant, London 1794 vol. III. p. 287 a (Hilary Term 12 Eliz.): „If any officer clerk or attorney of any of the four ordinary Courts, who ought to be attendant on the Court, be arrested in London or other place during the time of his attendance, he shall have a writ of priviledge, with a positive supersedeas therein“.

3) The fourth Parth of a Brief Register, Calendar and Survey of the several Kinds, forms of Parliamentary Writs London 1664 p. 649.

für den Fall ihrer Verhaftung ausgefertigt wird, beweist: Cum secundum legem et consuetudinem regni nostri Angliae hactenus usitatum et obtentum a tempore quo non extat memoria, sub protectione nostra, in veniendo versus Curiam nostram praedictam, ibidem morando et exinde versus propria redeundo, et de jure esse debuerunt, dum sic negotia aliqua eodem Banco sive Curia prosequuntur". **§ 75.**

Also weil jeder Richter das Privilegium der Freiheit vom Arrest (Immunität) geniesst, solange er auf dem Wege zum Gerichtshof ist, von dort zurückkehrt und die ganze Zeit während der Gerichtshof tagt: deshalb sind auch die Parlamentsmitglieder, die Richter des höchsten Gerichtshofs im Reiche, ebenso privilegiert. Nach dem Muster des Privilegs der Immunität ist auch das der Redefreiheit geschützt worden. Ja sie musste sich als Folgerung der ersteren von selbst ergeben.

Während Prynne dies rechtlich bestimmt und auch Hatsell, der in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts schreibt, ihm darin beipflichtet[1]), hat Blackstone es offenbar vergessen, indem er (I. p. 164) sagt: „Privilege of Parliament was principally established, in order to protect its members from being molested by their fellow subjects, but also more especially from being oppresed by the power of the crown". So hat Blackstone den Grundgedanken und die juristische Natur der Parlamentsprivilegien verdunkelt und sie zu etwas besonderem, einem eigenen Schutzrecht der Parlamentsmitglieder gegen die Krone gemacht. Wohl sind die Motive seiner Auffassung in der Erinnerung an die Zeit der Revolution zu suchen, da Carl I. die „bekannten Fünf" Abgeordneten mitten aus dem Unterhause durch Büttel herausholen lassen wollte. Aber der Grundcharakter des Rechtsinstituts war von Blackstone verkannt. Die konstitutionelle Doktrin auf dem Kontinent hat einfach Blackstone nachgebetet! Ihr war die Nachbeterei nicht schädlich, sondern nützlich.

II. Die Parlamentsprivilegien teilt man zweckmässig in solche, welche jedes Haus als ganzes betreffen und in solche, welche jedes Mitglied angehen. Eine andere Einteilung, die für das Unterhaus gilt, ist die in Privilegien, welche vom Sprecher verlangt werden müssen und zwar bei Eröffnung jedes neuen Parlaments[2]) und in solche, bei denen dies nicht nötig ist, wie z. B. das Privileg des Unterhauses, die eigene Verfassung zu bestimmen, das Recht, alle Angelegenheiten, welche ihre Entstehung

1) Erste Ausgabe 1776. Ich zitiere hier nach der Ausgabe von 1818 (vol. I. p. 1): „As it is an essential part of the constitution of every court of judicature and absolutely necessary for the due execution of its powers, that persons resorting to such courts, whether as judges or as parties should be entitled to certain Privileges to secure them from molestation during attendance; it is more peculiarly essential to the Conrt of Parliament, the first and highest court in this Kingdom, that the Members, who compose it should not be prevented by trifling interruptions from their attendance on this important duty, but should, for a certain time, be excused from obeying any other call not so immediately necessary for the great services of the nation; it has been therefore, upon these principles, always claimed and allowed, that the Members of both Houses should be during attendance in Parliament, exempted from several duties, and not considered as liable to some legal processes, to which other citizens not intrusted with this most valuable franchise are by law obliged to pay obedience"

2) Dies ist auch wieder 1900 geschehen und die Commons Journals 1900 vol. 155 p. 307 berichten darüber wie folgt: „Mr Speaker reported, That the House had been in the House of Peers, where Her Majesty was pleased, by Her commissoners to approve of the choice the House had made of his to be their Speaker; and that he had in their name, and on their behalf by humble Petition to Her Majesty claimed to their ancient and undoubted Rights and Privileges, particularly to freedom from arrest and all molestation to their Persons; to freedom of Speech in Debate; to free access to Her Majesty when occasion shall require; and that the most favourable construction should be put upon all their proceedings".

§ 75. innerhalb des Hauses haben, selbst zu ordnen („Right to exclusive cognisance of matters arising within the house"), das Recht wegen Contempt of court zu strafen. Wir werden, um eine für beide Häuser zutreffende Einteilung zu geben, die erste wählen.

III. Parlamentsprivilegien, welche jedem der beiden Häuser als solchem zukommen.

Hierher gehört: 1) das ausschliessliche Recht seine Verhandlungen selbst zu veröffentlichen und das Recht, andere daran zu hindern; 2) das ausschliessliche Recht, seine Verfassung im Zusammenhang selbst vorzusehen. Dies erfasst insbesondere die Rechte des Unterhauses über Wahlprüfungen und Wahlbeschwerden selbst und in letzter Instanz zu entscheiden. Noch 1609 wurde dieses Recht im Falle Fortescue versus Goodwin dem Unterhause strittig gemacht, indem die Krone im court of request diese Rechte für sich geltend machte (Parl. History, I. 998 ff.). Seit der Zeit ist es aber unbestrittenes Privileg des Unterhauses. Ein gleiches Recht hat das Oberhaus über bestrittene „claim of peerages" zu entscheiden; 3) das Recht jedes Hauses, seine Angelegenheit selbst zu ordnen, was zum grossen Teil zur Irrevisibilität der Resolutionen des Hauses führt (s. oben). Blackstone fühlt hier treffend die grosse Gewalt, die dem Hause dadurch eingeräumt ist, indem er sagt (Commentaries I. 163): „The privileges of parliament are likewise very large and indefinite, which has occasioned an observation that the principal privilege of parliament consisted in this, that its privilege were not certainly known to any but the parliament itself". Wir haben, wie oben schon gezeigt worden ist, in dieser Irrevisibilität die Hauptquelle der derogatorischen Kraft der Lex parliamenti zu erblicken geglaubt; 4) das Recht für contempt of court zu strafen; 5) das Recht des freien jederzeitigen Zutritts zum Monarchen, das dem Unterhaus nur kollektiv zusteht (Common Journals vol. 1. p. 900; vol. 155, p. 407). Im Oberhaus steht dieses Recht („Privilege of free access") jedem einzelnen Peer zu.

IV. Nicht in der eigentlichen Rechtsterminologie, aber ihrem Wesen nach sind wohl als Privilegien jedes der beiden Häuser zu betrachten:

1) das Recht auf Zeugenvorladung und der Zeugniszwang. Gewöhnlich vollziehen sich solche Zeugeneinvernahmen in den Select Committees. Die Einvernahmen im Hause oder in einem Hauskomitee sind äusserst selten (May 400). Das Komitee, das aber mit der Zeugenvorladung betraut wird, kann dies nur kraft besonderer Vollmacht des Hauses. In diesem Falle wird die Zeugenvorladung vom Vorsitzenden des Komitees unterzeichnet, sonst aber vom Clerk des Hauses[1]).

Selbst aus dem Gefängnis können Zeugen, wenn nötig, auf diese Weise vorgeholt werden (May 401). Wer der Vorladung des Hauses oder des Komitees nicht folgt, wird wegen „breach of Privileges" (Privilegienbruch) bestraft.

Auch Eide kann das Haus und bei besonderer Ermächtigung das Komitee des letzteren abnehmen. Im Unterhaus ist dies durch die Parliamentary-Witness-Oath Act von 1871 (34 and 35 Vict. c. 83) festgesetzt worden, die auch bestimmt, dass ein falsches Gerichtszeugnis durch eidliches Vorbringen unwahrer Tatsachen vor dem Unterhause begangen würde, dass ferner der Eid oder die Bekräftigung an Eidesstatt (affirmation meist bei Konfessionslosen und Atheisten zulässig) vom Sprecher oder einer von diesem delegierten oder durch die Standing orders ermächtigten Person (dies sind nach St. O. 86 u. 87 der Clerk des Hauses, der Vorsitzende oder der Clerk eines Select committee) abgenommen werden dürfte. Im Oberhause gelten ähnliche Bestimmungen

1) S. C.'s, die über Private Bills eingesetzt werden, erlangen nicht diese Gewalt der direkten Zeugenvorladung, sondern bedürfen immer der Intervention des Hauses.

schon seit dem Jahre 1858, wo die Möglichkeit, einen Eid auch im Komitee des Hauses abzunehmen, durch Gesetz eingeführt wurde. § 76.

Zeugen, die von einem der beiden Häuser einvernommen werden, geniessen seit der Witnesses (Public Injuries) Protection Act 1892 (55 and 56 Vict. c. 64) einen erhöhten Strafschutz gegenüber jedem, der ihnen Schaden oder Strafe wegen ihrer abgegebenen Zeugenaussagen zufügt oder sie damit auch nur bedroht. Ausserdem schreibt im Unterhause die alljährlich erlassene Sessional order vor, dass jede Beeinflussung eines Zeugen, der vor das Haus oder dessen Komitee geladen wird, als „high crime and misdemeanour" gestraft werden solle. (Das so zu strafende Verbrechen heisst technisch „tampering with any witness").

Das Gegenstück zu dem hier besprochenen Zeugniszwang ist der durch das Unterhaus resp. durch dessen Resolution vom 26. Mai 1818 aufgestellte Satz, dass kein Beamter des Hauses, kein Clerk oder Stenograph eines Komitees über die Vorgänge und Verhandlungen im Hause ausserhalb des Hauses zu einer Zeugenaussage angehalten werden könne, ausser mit Erlaubnis des Hauses (May 407).

2) das Recht, die Zusendung von Staatsdokumenten, die sich auf die Staatsverwaltung beziehen, resp. ihre Vorlegung zu verlangen, steht jedem der beiden Häuser zu. Heute werden solche vorgelegt:

I. auf Grund ausdrücklicher Gesetzesbestimmungen, dies namentlich zu dem Zwecke, um den tatsächlichen Effekt eines Gesetzes zu beobachten und seine Ausführung zu kontrollieren,

II. auf Grund einer Order des Hauses,

III. auf Grund einer an die Krone gerichteten Adresse eines der beiden Häuser,

IV. auf Befehl der Krone,

Die Grenze, wann mittelst Order, wann mittelst Adresse an die Krone die Vorlage zu verlangen sei, ist fliessend. Zwei Regeln dienen hiebei; einmal dass dort, wo die königliche Prärogative im Spiele ist, mittelst Adresse, sonst aber mittelst Order vorgegangen werden müsse. Da aber selbst durch diese Regel noch nicht endgültig die Grenze festgelegt ist, so dient diesem Zwecke jene Regel der Geschäftspraxis, dass Papiere, welche von der Treasury, d. i. dem Schatzamt oder einer diesem untergeordneten Behörde abverlangt werden, mittelst Order gefordert werden sollen, dagegen vom Sekretariat (also allen fünf Staatssekretären des Innern, Aeussern, der Kolonien, des Krieges und für Indien), sowie vom Privy Council mittelst Adresse an die Krone (May 507 ff.). Immer muss aber der Gegenstand, über den solche Auskunft verlangt wird, von öffentlicher Bedeutung und durch eine öffentliche Staatsbehörde erhältlich sein. Auch darf dies nicht mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden sein (May 509).

Die Vorlage erfolgt bei der Klasse I—III durch Niederlegung auf den Tisch des Hauses oder durch Abgabe im Journal office des Unterhauses, bei Vorlagen, die dem letzteren gemacht werden. Dasselbe gilt auch von der Klasse IV, doch können diese gemäss Standing Order 96 des Unterhauses während der Nichttagung des Parlaments in der Bibliothek des Unterhauses abgegeben werden.

Die Drucklegung erfolgt bei der Klasse I—III durch Auftrag des Hauses, bei der Klasse IV durch Auftrag der betreffenden Staatsbehörde, die das Dokument angefertigt hat. Wird die Drucklegung nicht angeordnet, dann wird das Dokument in der Bibliothek des Hauses deponiert.

Die Verteilung der gedruckt vorgelegten Staatspapiere (der sog. Blaubücher) erfolgt im Unterhause durch das Vote office an die Mitglieder des Hauses, ist aber ausserhalb desselben an einzelne Private verkäuflich.

§ 75. 3) *das Recht des Unterhauses, die Wahlen seiner Mitglieder von jeder Beeinflussung durch Peers frei zu wissen.* Danach wird jede Beteiligung eines Peers an einer Wahl zum Unterhause, durch Ausübung des Wahlrechts oder sonst, als Bruch eines Unterhausprivilegs aufgefasst. Die Norm, die dies den Peers verbietet, ist eine einfache Sessional Order des Unterhauses, die von Session zu Session erlassen wird. Ausgenommen von diesem Verbot sind nur jene irische Peers, die zum Unterhause gewählt worden sind (s. *Ilbert* a. a. O. p. 287 f).

4) *das Recht des Unterhauses, wegen jeder Schmähung*, die gegen eines seiner Mitglieder gerichtet ist, *einzuschreiten*, ev. den betreffenden Delinquenten wegen contempt of court zu strafen[1]).

IV. Von den *die einzelnen Parlamentsmitglieder betreffenden Privilegien* sind besonders zwei hervorzuheben.

1. Die Redefreiheit (freedom of speech) und 2. die Immunität (freedom from Arrest).

1. *Die Redefreiheit (freedom of speech)* hat nahe Verwandtschaft mit dem vom Sprecher des Unterhauses für das letztere verlangte Privileg der liberalsten Auffassung seiner Debatten („the most favourable construction of their proceedings"). Betrifft aber letzteres Privileg das Haus im allgemeinen, so bezieht sich ersteres auf die einzelnen Mitglieder. Die Redefreiheit ist erst endgültig als Privileg 1667 etabliert (*May* 93 f.), da die Commons am 11. Dezember erklärt haben: „The member must be as free as the houses". Denn obwohl dies Privileg von den Commons schon unter Eduard III. und Richard II. (Haxey's Case!) beansprucht worden war, wurde noch 1593 den Commons seitens der Krone erklärt: „Freiheit der Rede sei Euch gewährt, aber dies Euer Privileg ist ein „ja" oder „nein"!"

Endgültig festgesetzt ist diese Redefreiheit durch Art. 9 die Bill of rights: „That the freedom of speech and Debates of proceedings in Parliament ought not be impeached or questioned in any court or place". Die Zensur über im Hause gehaltene Reden übt das Haus allein.

Die Redefreiheit der Abgeordneten erstreckt sich aber nie soweit, um die Publikation ihrer Reden, die Verunglimpfungen und Beleidigungen Fremder enthalten, zu decken (*May* 97 f.). Diese Publikation ist nur dann gestattet, wenn sie „fair" ist, d. h. wenn die ganze Parlamentsdebatte publiziert ist, nicht bloss die verunglimpfende Rede (Wason versus Walter, 21. Dez. 1867 cit. bei *May* a. a. O. p. 98). Die Redefreiheit schützt vor allen Verfolgungen zivil- und strafrechtlicher Art, *aber auch disziplinärer Natur.* Dies wurde auch unter dem Ministerium Rockingham zu Ende des 18. Jahrhunderts festgestellt. *Burke* sagt in seinem „Short account of a late short Administration 1766 (*Works* I. p. 177): „abolished the dangerous and unconstutional practice of removing military officers for their votes in Parliament." — Die gewöhnlichen Verwaltungsbeamten werden allerdings nicht in die Lage kommen, auf diese Regel sich zu berufen, da durch Order für den Civil service von 1884 ein Beamter des permanenten Staatsdiensts weder im Unterhause sitzen kann, noch sich überhaupt an Parlamentswahlen aktiv beteiligen kann.

1) So befasste sich das Unterhaus mit solchen als „breach of privilege" aufgefassten Schmähungen in jüngster Zeit in folgenden Fällen (über frühere Fälle s. *May* 69—81): Ueber Artikel in der „Times" (vom 16. Febr. 1893), Briefe an die „Times", welche sich auf die Einführung der Geschäfte und das Verhalten des Sprechers bezogen (17. März und 4. Juli 1893); Bericht der „Times" über eine Rede, wo einem Unterhausmitglied Bestechung vorgeworfen wurde (21. Dez. 1893); in ähnlicher Weise über die Zeitungen „Daily Mail" (30. Juli 1901), „Globe" (15. und 16. August 1901), „St. James Gazette" (17. März 1896 und 8. Mai 1900). Das Unterhaus ging in einzelnen Fällen zur Tagesordnung über die Beschwerde hinweg, in andern Fällen erklärte es, dass ein „Privilegienbruch" vorliege. Weitere Schritte unterblieben.

2. Die Immunität der Parlamentsmitglieder (freedom from arrest) § 75. stammt, wie schon erwähnt, von der jedem Richter gewährten Immunität. Es ist also ein uraltes Privileg des Common law. Die erste Durchsetzung desselben gegen die Krone erfolgte 1603 im Falle des Thomas Shirley. Die erste gesetzliche Anerkennung des Privilegs durch Gesetz ist 1 Jac. 1 c. 13. Ursprünglich, bis zum Jahr 1700 (12 and 13 Will. III c. 13) erstreckt sich das Privileg sogar auf die Dienstboten. Ferner konnte während der ganzen Legislaturperiode keine Zivilexekution gegen die Mitglieder und ihre Dienstboten geführt werden, wodurch der Verjährung Tür und Tor offengelassen wurde und die Gläubiger um ihr Geld kamen [1]). Erst 1700 besann sich die Gesetzgebung, um das Common law in dieser Richtung zuzustutzen. Das Gesetz 12 und 13 Will. III c. 3 bestimmte, dass Klage, Urteil und Exekution vor dem Reichsgericht gegen die Mitglieder und ihre Dienstboten während jeder Auflösung, Prorogation oder mehr als 14 Tage währenden Vertagung stattfinden könne, was durch 11 Geo. 2 c. 24 auf die Zwangsmassnahmen aller Gerichte ausgedehnt wurde.

Strafen, die dem Staatsschatz anheimfallen sollen, insbesondere Fiskalstrafen, sollen in ihrer Durchführung durch das Parlamentsprivilegium nicht gehemmt werden (2 and 3 Anna c. 18).

Vollständigen Wandel schuf indes hier erst das Gesetz 10 Geo. III. c. 50, das jedes gerichtliche Verfahren gegen Parlamentsmitglieder und ihre Dienerschaft in Zukunft zu jeder Zeit gestattet; nur soll weder Schuldhaft noch sofortige Haft gegen Parlamentsmitglieder verhängt werden können, solange die Session dauert.

Berechnet wird die Schonzeit derart, dass zur wirklichen Tagung 40 Tage vorher und 40 Tage nachher addiert werden [2]).

Merkwürdigerweise hat der Sprecher noch bis 1897 um Privilegierung von Hab und Gut, und bis 1892 um Privilegierung der Dienerschaft die Krone gebeten, trotzdem schon durch jenes Gesetz Georg III. die letztere obsolet geworden war.

Praktisch erstreckt sich das Privilegium der Freiheit von Verhaftung nur auf Zivilstreitigkeiten [3]). Auf Freiheit von Verhaftung aus kriminellem Unrecht nur dann, wenn es kein sog. indictable offence (Comm. Papers 1831 Nr. 114) ist, d. h. ein solches, wo nur mittelst Indictement, d. i. Anklage der Anklage-Jury vorgegangen wird. Aber bei jeder Verhaftung aus schweren Delikten (indictable offence) muss dem Hause jedenfalls davon Mitteilung gemacht werden. Die Verhaftung erfolgt zuerst und dann die Mitteilung an das Haus, wie schon Blackstone I p. 167 bemerkt: „But yet the

1) S. darüber Prynne, Certaine Considerations upon the Government of England Camden Soc. O. S. Nr. 45 p. 168.

2) Ueber den Grund, weshalb „40 Tage“ wohl hier bestimmendes Zeitintervall sind, s. meine Abhandlung in der Tübinger Zeitschrift für Staatsw. 1901. In den Com. Journ. vom 24. April 1640 wird dieses Intervall noch als „15 Tage“ angegeben.

3) Verhaftung wegen Contempt of Court gehört nicht hierher, d. h. jedes Mitglied des Parlaments kann während der Session wegen ‚Contempt of Court‘ — ausgenommen dass es sich um einen dem Unterhaus gegenüber begangenen handelt — verhaftet werden. S. Report of the S. C. of H. of C. 1902 Nr. 309. — Sehr ähnlich, jedoch auf anderem Rechtsgrund beruht die Unmöglichkeit, die juristisch besteht, einem Mitglied des Unterhauses im Unterhause, wenn dieses tagt, eine Vorladung zu einer straf- oder zivilgerichtlichen Verhandlung einzuhändigen. Im Case des Mr Sheehy (Report from S. C. of the H. of C. on Privilege C. P. 1888 Nr. 411) betrachtete das Cte dies als Bruch des Parlamentsprivilegs. Es war der Ansicht, dass hier zur Einhändigung der Vorladung zunächst die Genehmigung des Hauses nötig war. Dies hängt, wie damals dargetan, mit dem nicht dem Abgeordneten, wohl aber dem Hause in seiner „Precincts“, d. h. seiner Umwallung zustehenden Gerichtsfrieden und Asylrecht während seiner Tagung zusammen. S. Evidence des Mr Palgrave a. a. O. p. 58 ff.

§ 75. usage has uniformly been ever since the revolution, that the communication has been subsequent to the arrest" (s. May p. 113—115). Der Sprecher muss mittelst Brief sofort von dem verhaftenden Richter verständigt werden. Der Brief wird vom Sprecher in versammeltem Hause verlesen. Erfolgt dann die strafgerichtliche Verurteilung des Abgeordneten, so wird der Sprecher mittelst Brief ebenfalls von dem Richter verständigt und verliest das Urteil und Strafausmass im Hause. Diese Prozedur (s. über sie May 113—118) wird nicht bloss im Falle des Prozesses wegen Hochverrats (treason) sondern bei jedem strafgerichtlichen Prozesse wegen eines indictable offence befolgt. (Speaker's Ruling vom 12. Juni 1902.) Befindet sich ein eben gewählter Abgeordneter in Haft, so wird er augenblicklich befreit, wenn er nicht gerade wegen eines indictable offence oder eines contempt of court in Haft sich befindet[1]).

In Zusammenhang mit den hier skizzierten Privilegien steht die Tatsache, dass kein Parlamentsmitglied oder Beamter des Hauses als Zeuge zu fungieren braucht und dass kein Zeugniszwang gegen Mitglieder des Hauses geübt werden darf. Das Haus gibt aber gewöhnlich die Erlaubnis hiezu (s. May 111). Auch die Freiheit vom Juryzwang ist durch Gesetz (22 and 23 Vict. c. 77 s. 9) festgestellt.

Ja umgekehrt reicht das Privileg so weit, Nichtmitglieder, wenn sie vom Parlament als Zeugen vorgeladen sind, wegen Verletzung anderer damit kollidierender Staatspflichten zu decken. Dies folgt aus der alten Auffassung des dem Parlamentsgerichte zustehenden „Gerichtsfriedens" oder Gerichtsprivilegs, von dem, wie wir sahen, auch die Immunität der Abgeordneten herstammt (s. May 180).

2. Abschnitt.

Die Rezeption des englischen Parlamentarischen Verfahrens durch Bentham's Vermittlung. (Zugleich eine Kritik.)

„Un peuple depuis si longtemps occupé d'affaires publiques dans de grandes assemblées, doit nécessairement s'être approché du mieux possible, du moins quant aux formes indispensables, pour préserver les débats de toute confusion, et le résultat des opinions de toute incertitude."

Mirabeau über die englische Geschäftsordnung, 1789.

„The rate at which legislation is to march ought to be determined by the deliberate choice of the representatives of the people, and ought not to be determined by a system built upon the basis of ancient rules under which the House of Commons ... becomes year after year more and more the slave of some of the poorest and most insignificant among its members".

Gladstone im Eighty Club 11. Juli 1884.

§ 76. Bentham und die französische Constituante.

I. Die erste Bekanntschaft mit dem englischen Parlamentsverfahren machte der Kontinent zur Zeit der französischen Revolution, da die Constituante tagte. Mirabeau hatte sich in der Eile einen kleinen Abriss der Gerichtsordnung des Unterhauses durch Jeremias Bentham verfertigen und aus London zusenden lassen und legte denselben dem mit der Redaktion der Geschäftsordnung betrauten Komitee vor; er veröffentlichte ausserdem das Bentham'sche Opus mit folgender bezeichnender, für die kom-

1) C. Journ. vol. 74 p. 44 und vol. 75 p. 230.

mende Auffassung richtunggebender Vorrede: „j'ai cru qu'il serait utile, dans la situation présente des affaires nationales de connaître le reglement qu'observe la chambre des communes d'Angleterre pour debattre les questions politiques et pour voter. Un peuple depuis si longtemps occupé d'affaires publiques dans de grandes assemblées, doit nécessairement s'être approché du mieux possible, du moins quant aux formes indispensables, pour préserver les débats de toute confusion, et le résultat des opinions de toute incertitude . . . Je dois ce travail, entrepris uniquement pour la France, à un Anglais, qui jeune encore, a mérité une haute réputation, et que ceux dont il est particulièrement connu, regardent comme un des espérances de son pays. C'est un de ces philosophes respectables, dont le civisme ne se borne point à la Grande Bretagne. Citoyens du monde, ils désirent sincérement que les Francais soient aussi libres et non moins généreux qu'eux-mêmes." (Oeuvres de Bentham par Dumont I. 454.) § 76.

Trotzdem einige Abgeordnete nichts davon wissen wollten und mit zweifelhaftem Stolze ausriefen, dass sie, niemanden nachahmend, nichts von den Engländern wollten (Oeuvres a. a. O. 376), wurde dennoch die erste von der Constituante in der Sitzung vom 29. Juli 1789 angenommene Geschäftsordnung stark von dem englischen, durch Bentham vermittelten Vorbilde beeinflusst (s. Text des „Reglement à l'usage de l'assemblee national" in Arch. Parl. I. ser. vol. VIII. 300 ff.). Interessant ist hiebei zu beobachten, wie an einer Stelle, wo der Bentham'sche Entwurf versagte, die Constituante nach eigenem Gutdünken vorging.

Die engl. Originalmitteilung Bentham's war durch viele Hände gewandert, wobei jene Seite, welche von den nötigen drei Lesungen eines Gesetzes handelte, in Verlust geraten war (Oeuvres a. a. O. 454). Deshalb sind die Bestimmungen der ersten Geschäftsordnung der Constituante, welche von den Phasen des Gesetzwerdens handeln (ch. „ordre"), gar nicht nach englischem Muster geschaffen worden. Wohl sind 3 Beratungen eingeführt, aber die mittlere findet in den Kommissionen statt und dann folgt die Schlussberatung im Hause. Viel sorgfältiger hat dann die Geschäftsordnung der französischen Restauration von 1814 die englischen Bestimmungen sich angeeignet, wie wir alsbald hören werden.

Aber auch abgesehen von dem eben genannten Falle wusste sich die Constituante von dem englischen Vorbilde zu emanzipieren. An dessen Stelle trat zum Teile der alte Modus procedendi, wie er in den Versammlungen der Provinzialstände und den états generaux des „ancien régime" üblich war, zum Teile das Naturrecht.

Die alte Geschäftsordnung der assemblées provinciales wurde z. B. in der Frage der Einrichtung der Kommissionen, der Verifikation der Wahlmandate, in der Regel, dass vor jeder Verhandlung die Protokolle der letzten Sitzung verifiziert werden mussten, nachgeahmt. (Archives parl. a. a. O. vol. VIII. 46 und Oeuvres a. a. O. 375.)

Das Naturrecht fand nicht minder Anklang. So wurde das Prinzip der Majorität für Abstimmungen im Hause erst nach langen Debatten und mit Berufung auf das Naturrecht angenommen. (Arch. parl. a. a. O. 298: „Si vous consultez la nature des choses, vous verrez que toute réunion d'hommes en societé doit être gouvernée par le voeu de la pluralité de ses membres. C'est là une condition nécessaire de toute association, sans laquelle vous la vouez à l'inertie ou à des troubles toujours renaissants". So der Graf Mirabeau. In einem Punkte war der Einfluss des in der Constituante herrschenden Naturrechts so stark, dass er noch heute in denjenigen, nach 1848 entstandenen Geschäftsordnungen zu finden ist, welche der Auffassung huldigen, dass die Geschäftsordnung der freiesten Autonomie der parlamentarischen Körperschaften ihr Dasein verdanken müsste. Das Prinzip der Geschäftsordnungsautonomie ist also naturrechtlichen Ursprungs und in der Constituante

§ 76. aus der Ansicht hervorgegangen, dass jede gesetzgebende Körperschaft ein Verein sei. So begründet auch, wie wir oben hörten, Mirabeau die Notwendigkeit des Majoritätsprinzips in jeder gesetzgebenden Versammlung damit, dass es schon in jeder „association“ notwendig sei. In analoger Weise setzt auch Target denselben Gedanken fort, indem er (Arch. parl. a. a. O.) die Notwendigkeit einfacher Majorität in den Abstimmungen parlamentarischer Körperschaften mit den Worten begründet: „La règle génerale de toute Assemblée délibérante est la majorité simple. Il faut une raison déterminante et elle est la majorité des suffrages, elle ne peut pas se trouver ailleurs“. Denselben Gedanken hat dann, wie wir sehen werden, Bentham in seiner berühmten und viel gelesenen „Tactique des Assemblées politiques délibérantes“, die in der französischen Uebersetzung von Dumont dem Kontinent mundgerecht wurde, wieder aufgenommen, vervollkommt und ist damit zum Urheber jener heutigen Theorie geworden, wonach parlamentarische Geschäftsordnungen Produkte der Autonomie und Abarten der Observanz sind, wie sie auch bei andern Korporationen sich findet. Dies wird alsbald noch näher dargelegt werden. Hier sei nun noch erwähnt, dass die Restauration in Frankreich zum guten Teile die Geschäftsordnungsbestimmungen der Constituante und damit auch das Stück englischen Rechts, das dort aufgespeichert war, übernahm. Ausserdem wurde noch durch Vermittlung des Buches von Jefferson die amerikanische und englische Praxis genauer erkannt und fand in den Geschäftsordnungen beider Häuser vom Jahre 1814 (Archives parl. II. serie vol. 12 p. 64 ff. und 89 ff., 144 ff. und 229 ff. und vol. 15, 81 ff. und 89 ff.) weitgehende, meist aber nur auf's äusserliche gehende Aufnahme.

§ 77. Die Charte von 1814 und die daran geknüpfte parlamentarische Geschäftsordnung.

Um diese damalige Rezeption des englischen Rechts zu würdigen, wollen wir zunächst die Geschäftsordnung, wie sie am 25. Juni 1814 von der Deputiertenkammer beschlossen wurde, sodann die der Pairskammer vom 2. Juli desselben Jahres ins Auge fassen. Da ist vor allem eine bestimmte Reihenfolge gewisser Kategorien von Geschäften eingeführt. Vor den übrigen Gegenständen der Tagesordnung haben zuerst Petitionen in Betracht gezogen zu werden (Regl. art. 15, Arch. Parl. vol. 12 p. 65). Sodann die Anträge auf Zulassung bestimmter einzubringender Motionen (Art. 39). Das ist ganz Nachahmung englischen Vorbildes. Ebenso sind auf englisches Vorbild zurückzuführen: die Vorschrift eines bestimmten Costüms, die Norm, dass der Präsident sich gewöhnlich nicht an der Diskussion zu beteiligen habe, dass er sein Haupt für den Fall einer tumultuösen Gestaltung der Sitzung zu bedecken habe („il se couvre“), um die Sitzung eventuell und schlimmsten Falls zu suspendieren, ferner die Bestimmung, dass in jeder Debatte abwechselnd ein Redner pro und ein Redner contra zum Worte kommen sollten (art. 28), das Institut des Uebergangs zur Tagesordnung entsprechend der englischen, damals üblichen „division for the orders of the day“ (s. Colchester's Diary II. p. 141), die ungeschickte Nachahmung des committee of the whole house, das durch art. 20 und 44 den Charte von 1814 als geheimes Komitee, comitée secret, zum Bestandteil des französischen Verfassungsrechts erklärt wurde und in der Geschäftsordnung ebenfalls Aufnahme fand. Sodann, was besonders hervorgehoben zu werden verdient, die Nachahmung der englischen Stadien, die eine Bill zu durchlaufen hat: als Bekanntgabe des Antrags, Erlaubnis, dass der Antrag eingebracht werde (engl. „leave of the motion“), Entwicklung des Antrags und noch dazu die 3 Lesungen desselben (art. 38). Schliesslich die Nachahmung der Clerks of the house of Commons in Gestalt der 2 Redacteure

für die „Procès-vérbaux“, die nicht aus der Mitte des Hauses zu nehmen und daher zu bezahlen waren (art. 69). § 77.

In ähnlicher Weise, nur in noch grösserer Anlehnung an die Aeusserlichkeiten des englischen Rechts, hat sich die Geschäftsordnung der Pairs gefallen. Da ist der „Chancelier“ des Reiches Vorsitzender. Ihm untergeordnet der „Garde des Registres“ entsprechend dem englischen Clerk of the Parliament, und der „Grand réferèndaire“ entsprechend dem Gentleman-Usher of the Back rod. Die Legitimation und der Neueintritt von Pairs vollzieht sich ganz so wie das englische Vorbild es vorschreibt (art. 76 ff. der Geschäftsordnung vom 28. Juni 1814 in der Fassung vom 2. Juli d. J. Arch. parl. 12 p. 89 ff.). Die Verhandlungsprotokolle, die nur an die Mitglieder des Parlaments verteilt werden dürfen, enthalten nur wie die englischen Vorbilder, die Ereignisse der Verhandlung in knapper Form ohne Mitteilung der Reden (art. 71). Die dem englischen Rechte entlehnte Reihenfolge der Parlamentsgeschäfte ist hier noch viel strenger normiert als in der Geschäftsordnung der Deputiertenkammer. Ein eigener Titel II der Geschäftsordnung handelt von der „Ordre des Déliberations“: zuerst kommen die von der Regierung eingebrachten Gesetzvorlagen daran. Sodann die Kommissionsberichte über die Vorlagen, in der Reihenfolge, wie sie den Kommissionen überwiesen worden sind. Und zwar zunächst die Kommissionsberichte über Regierungsvorlagen (art. 20), sodann die andern. Schliesslich erst zum Schlusse die Anträge der einzelnen Mitglieder, entsprechend der Stellung der englischen Private Members.

Einberufung, Vertagung, Schliessung und Auflösung der beiden Kammern vollzieht sich ganz nach englischem Muster. („Réglement déterminant les rélations qui doivent exister entre la chambre des pairs, la chambre des deputés, le Roi et les chambres entre elles“ s. Archives parl. a. a. O. 68).

Sogar das englische „Le roi s'avisera“ für den Fall der Sanktionsverweigerung ist in sklavischer Weise nachgeahmt („Titre IV. des letztzitierten Reglements a. 1: „Le Roi refuse sa sanction par cette formule: le Roi s'avisera“).

Die zitierten Reglements sind für das deutsche Recht auch von Bedeutung geworden, insoferne als sowohl das badische (s. Mittermaier in Rotteck-Welcker, Staatslexikon 1838 vol. 6 S. 614) wie auch das württembergische und bayerische Recht, letzteres mit einiger Selbständigkeit, sie grösstenteils übernommen haben.

Wir können dieses Hinüberwirken hier nicht im einzelnen näher verfolgen, weil dies über den Zweck und Rahmen dieses Buches hinausgehen würde.

Nur auf zwei Punkte der Rezeption sei hier aufmerksam gemacht.

Der eine betrifft die sog. Schliessung der Session.

Der Art. 50 der Charte von 1814 hatte bestimmt: „le Roi convoque chaque année les Chambres; il les proroge, et peut dissoudre. . . .“

Man wollte mit dieser Bestimmung, wie die Archives parl. (2. ser. vol. 12 p. 145) deutlich sagen, damals nur den bis dahin herrschenden Sprachgebrauch des „proroger“ im Sinne von „continuer“, d. h. „vertagen“ wiedergeben. Als man aber an die Geschäftsordnung und damit an die Ausführung jener Bestimmung der Charte von 1814 ging, da besann man sich darauf, dass man doch englisches Recht rezipieren wolle, und unterschob nunmehr der früheren Bestimmung der Charte in bezug auf das „proroger“, den englischen Sinn des Wortes, nämlich: Schluss der Session. Freilich gab es so einsichtige Leute, die damals dagegen waren, weil man damit den hergebrachten Sinn des Wortes verändere.

Zur Ausführung jener Bestimmung hatte nämlich das Reglement, das die Beziehungen beider Kammern zu einander und zum Könige regelte, in seinem Entwurfe Titel II. art. 4 die Anordnung getroffen „La chambre se sépare à l'instant, si la

§ 77. proclamation proroge la session, ou dissout la chambre des députés". (Arch. parl. a. a. O. 69.) Wie man sieht, war dieser Wortlaut nach dem Regierungsentwurf noch dem alten französischen Sprachgebrauch treu. Man wollte auf Seite der Regierung nur eine Vertagung. Aber die Anglomanen in der 2. Kammer wollten mehr.

Trotzdem man offenbar seiner Sache unsicher war („Les avis ont été partagé sur le sens des mots „proroge la session"), wendet man gegen die erste Fassung ein, dass man nur die Kammern, wie in England prorogieren könne. Nicht aber eine Session. Und weil die Ansichten geteilt waren, ein Teil der Deputierten unter „proroger" die Schliessung der Session nach englischem Vorbilde, die andern mit dem französischen Sprachgebrauch, also mit der Bedeutung des „proroger" als Vertagung sich zufrieden gaben („Les uns y ont vu la clôture de la session, et les autres sa continuation à une autre époque."), so einigte man sich auf einen Mittelweg. Man nahm in die endgültige Fassung beide Bedeutungen des „proroger" auf, die französische und die englische, um den Wortsinn der Charte-Bestimmung auf jeden Fall zu treffen. Der endgültig angenommene Artikel lautete: „La chambre se sépare à l'instant si la proclamation ordonne la clôture de la session, l'ajournement ou la dissolution de la chambre". (Arch. a. a. O. 352.)

Damit war wohl eine der unsinnigsten Nachahmungen des englischen Rechts verübt worden. Denn sinnlos ist die Vertagung durch den König neben der Schliessung. In England ist die Prorogation zu einer Zeit entstanden, wo man von einer Vertagung durch die beiden Kammern noch nichts wusste. Als diese letztere, wie wir oben hörten, zur Zeit der puritanischen Revolution aufkam, hatte es einen Sinn von solcher Vertagung neben der Prorogation durch den König zu sprechen. Aber eine Vertagung neben der Schliessung und zwar beide durch den König, war eine solche Ueberfülle von Instituten, die die Oekonomie des englischen Rechts zwar nicht direkt abschaffte, aber langsam verschwinden machte. Seit 1621, also seit der Zeit, wo die Vertagung beider Häuser aus ihrem freien Willen aufkam, ist in England überhaupt keine Vertagung durch den König vorgekommen (May 45)[1]).

Das Unvernünftige der Nachahmung bestand nun darin, dass man diese geschichtliche Entwicklung in England übersah, und eine Vertagung durch den König neben die Schliessung der Session hinstellte, während das englische Vorbild nur eine Vertagung beider Kammern aus eigenem Antriebe neben der Schliessung der Session kennt.

Diese unverständige Nachahmung ist aber leider Gemeingut beinahe sämtlicher Verfassungen des Kontinentes insbesondere Deutschlands geworden.

Denn noch immer heisst es in dem Verfassungsrecht der meisten Staaten: „Der Monarch eröffnet, vertagt und schliesst die Kammern".

Eine andere Nachahmung englischen Rechts ist damals 1814 vorgenommen und ebenfalls auf dem Wege über die süddeutschen Verfassungen fester Bestandteil der konstitutionellen Doktrin geworden. Es war die Frage nach dem Verhältnisse zwischen dem Gesetz und der Geschäftsordnung, insbesondere zwischen Verfassungsgesetz und Geschäftsordnung. Wir haben oben gehört, wie die Constituante durch das Naturrecht sich über dieses Problem hinwegsetzte und zur freien Autonomie, zur Vereinsautonomie in An-

1) Das steht auch nicht im Widerspruche mit der Tatsache, dass bis 1814 auf Wunsch des Königs sich beide Häuser vertagten. Immer war es seit 1621 ein Sich-Vertagen, kein Vertagtwerden der Häuser.

wendung auf die parlamentarischen Geschäftsordnungen gelangt war einer Auffassung, die dann in Deutschland seit 1848 neu auflebte und für die Geschäftsordnungen, die nach dem Muster der preussischen von 1848/49 ergingen, aufgenommen wurde. Vor dieser Auffassung der Geschäftsordnung schauderte die Restaurationszeit in Frankreich zurück. Ihr schwebten noch zu sehr die zügellosen Freiheiten der Constituante und der ihr nachfolgenden gesetzgebenden Körperschaften, die alle von jener naturrechtlichen Vereinsautonomie ausgegangen waren, vor. Deshalb war man bei Ausführungen des Reglements, in beiden Häusern sorgfältig darauf bedacht, dass man die Bestimmungen desselben in vollständigster Harmonie mit der Charte von 1814 setzte. So heisst es darüber in den Arch. Parl. II. serie vol. 12 p. 144: „Le règlement proposé a pour objet, non seulement le cérémonial des communications, mais encore plusieurs dispositions interprétatives de la Charte constitutionelle. C'est principalement sous ce dernier rapport qu'il a été discuté, et qu'il doit fixer votre attention. La Charte constitutionelle est devenue la propriété de la nation, le titre perpetuel, irrevocable et imprescriptible des droits du peuple francais .... Un respect religieux doit la maintenir intacte et le premier de nos devoirs est de veiller sans cesse à ce quil n'éprouve aucune altération. C'est surtout lorsqu'il s'agit de régler des attibutions, qu'il importe de s'assurer que la loi organique sera en harmonie parfaite avec le texte de la charte.“ Diese Stelle handelt zwar bloss von dem Reglement, das den Verkehr der beiden Kammern untereinander und zum Könige regeln sollte. Aber auch betreffs der andern Reglements, welche die innere Geschäftsordnung regelten, war man der Meinung, dass solche nur auf dem Wege des Gesetzes ergehen könnten. Die Kammer der Deputierten war einhellig dieser Meinung. §78.

Sie behandelte daher das ihr von der Regierung vorgelegte Reglement ganz nach Gesetzesart und versah dasselbe mit Amendements (Arch. parl. a. a. O. p. 215). Auch in der Kammer der Pairs war ein Teil der Ansicht, dass die Geschäftsordnung für jede der beiden Kammern nur auf dem Wege des Gesetzes erlassen werden dürfte. (Arch. parl. a. a. O. 230: „Un membre s'étonne .... qu'une branche de la puissance legislative a le droit d'obliger les deux autres par les règlements à la confections desquelles cellesci n'auront eu aucune part“.)

Aber die Majorität der Pairs ging von der Manie der Rezeption englischen Rechts und von Liebedienerei gegen die Krone aus. Es wurde behauptet, dass es sich bei Regelung der Geschäftsordnung des Oberhauses auch um Prärogativrechte der Krone handle. Man müsse demnach auf die Vorlage eines Reglements durch die Regierung warten und dann dasselbe ohne weiteres annehmen, hiebei selbstverständlich keine Mitwirkung der Deputierten zulassen, mithin die Gesetzesform ausschliessen. Arch. parl. a. a. O. 229: „Elle (sc. la chambre) a vu sans doute, dans les amendements proposés, comme elle avait alors vu dans le règlement originaire, un acte de l'autorité royale statuant sur les objets qui son exclusivement de sa compétence. En effet, les objets traités dans le règlement ne pouvaient faire la matière d'une loi, puisqu'ils sont tous relatifs à une question de cérémonial et de préséance, à des distinctions et à des prérogatives qui ne peuvent émaner que du Roi source de tout honneur et de toute disstinction ... Il faut donc reconnaître qu'au Roi seul appartient d'établir ces rapport de distinction et de préminance qui sont l'objet de ce règlement. ... elle (la chambre) a cru devoir, par respect pour l'autorité royale adopter le règlement tel qu'il lui était proposé.“

Die Ansicht drang durch, wurde von der Regierung acceptiert, und so kam es, dass das Reglement für das Oberhaus durch eine Vereinbarung bloss zwischen Regie-

§ 77. rung und Kammer zustande kam. Dieser Vorgang kam nach Süddeutschland, das ja in seinen Verfassungen die Charte von 1814 als Vorbild ansah. So beruht auch ein Teil der Geschäftsordnung der badischen Kammern nur auf Vereinbarung zwischen Regierung und jeder interessierten Kammer. (Walz, Ueber die Prüfung parlamentarischer Wahlen zunächst nach badischem Rechte 1902, S. 14 ff.) Desgleichen die ersten Geschäftsordnungen von Bayern und Württemberg. (Seydel, Bayer. Staatsrecht I. 455 und Mohl, Württ. Staatsrecht I. p. 698.)

§ 78. Bentham's „Taktik".

I. So hatte man in den ersten zwei Jahrzehnten in Frankreich und durch Frankreichs Vermittlung in Deutschland mit der englischen Lex et consuetudo parliamenti Bekanntschaft gemacht. Man hatte sich Bentham's kurzen Entwurf der Geschäftsordnung des Unterhauses in der französischen Constituante zu Nutze gemacht und hatte dort, wo er versagte, grösstenteils Naturrecht eingefügt. Man hatte ferner zur Zeit der Restauration das englische Recht und insbesondere das parlamentarische Verfahren rezipiert, aber, wie wir sahen, ebenso umfassend wie unverständig und nur am äusseren haftend. Nun trat ein Mann auf, der schon früher seine Autorität bestimmend in die Wagschale geworfen hatte, der aber nun der Gestaltung der parlamentarischen Geschäftsordnung eine wissenschaftliche Basis geben wollte. Er hoffte dies nutzbringend durch eine Kontrastierung der in der französischen Constituante in Geltung gestandenen Geschäftsordnung und der englischen zu erreichen, nur indem er für die Vorzüge der einen oder anderen Bestimmung jedesmal eine nähere Begründung brachte. Dieser Mann war der uns schon bekannte Jeremias Bentham, diesmal aber in einer umfassenden Monographie: „An essay on Political Tactics or Inquiries concerning the discipline and mode of proceeding proper to be observed in political assemblies: principally applied to te practice of the British Parliament and to the Constitution and situation of the National assembly of France". Das Buch erschien zuerst am Ausgange des 2. Jahrzehnts des vorigen Jahrhunderts (gegen 1816) in französischer Sprache und war, wie überhaupt alle Werke Bentham's durch den Genfer Dumont herausgegeben. In Deutschland erschien es zuerst durch Vermittlung des Dr. Meynier in deutscher Sprache 1817 bei Enke in Erlangen, nach welcher Ausgabe auch im folgenden meistens zitiert wird. Ehe wir an die Analyse des Bentham'schen Buches und an seine Kritik gehen, möchte ich noch kurz den Einfluss desselben auf die kommende Rechtsentwicklung in Frankreich und in Deutschland skizzieren.

Vor allem wirkt Bentham gleich schon im nächsten Jahrzehnt, d. i. in den 20er Jahren auf die Geschäftsordnung der französischen Pairskammer. Ganz so wie Bentham es empfohlen (opus zit. nach der deutschen Uebersetzung a. a. O. 162) wird durch Beschluss des Hauses vom 22. Juni 1820 eine Stimmliste bei Abstimmungen nicht nur für die Pro- und Kontra-Votierenden, sondern auch für die Unschlüssigen eingerichtet. (Siehe Archives parl. 551 II. série, 84. Bd.) Bentham hatte die Notwendigkeit derselben mit vielerlei pedantischen Argumenten vorgebracht. Sie wird flugs rezipiert. Bentham hatte ferner die Bestellung der Komitees des Hauses durch freie Wahl empfohlen. Flugs wird dann auch in der Pairskammer neben der früheren Bestellung der Komitees durch den Vorsitzenden auch die Möglichkeit freier Wahl durch die Kammer offen gehalten. Ein Beschluss des Hauses der Pairs vom 7. Mai 1828 (Arch. parl. p. 549 II. série 84. Bd.) eröffnet die Norm, dass bei Bildung aller Komitees, die über Gesetzesvorschläge zu beraten haben, der Präsident die Kammer zu befragen habe, ob er die Mitglieder bestellen solle oder ob die Kammer selbst die Wahl vorzunehmen wünsche. Auf Bentham's Einfluss ist auch das Mass der in der Pairs-

kammer damals zuerst beschlossenen Veröffentlichung der Verhandlungsprotokolle zurückzuführen. (Man vergl. Bentham a. a. O. 25 und 35 mit Arch. parl. a. a. O. 558 und dem dort abgedruckten Beschluss vom 7. Sept. 1830.) Die Vorschrift, dass eine durchgefallene Bill nicht in derselben Session vorgebracht werden dürfe (s. Archives a. a. O. p. 555) und vieles andere [1]) aus dieser Zeit könnte noch angeführt werden, doch gehört dies in eine ausführliche Darstellung, die die Rezeptionsgeschichte des englischen Parlamentsrechts beschreibt und die hier zum ersten Male versuchsweise bloss angedeutet werden soll. **§ 78.**

Als die Charte von 1830 nach der Julirevolution den beiden Kammern das Recht der Gesetzesinitiative gab, da wurde auch die Geschäftsordnung dementsprechend umgestaltet. In der Deputiertenkammer zuerst wurde, wo an Stelle der früheren weitläufigen Prozedur (Anmeldung des Antrages, Erlaubnis der Diskussion, Auseinandersetzung der Motive und Erlaubnis der Diskussion in den drei Lesungen) nunmehr ein vereinfachtes Verfahren, ganz so wie es Bentham a. a. O. 120 ff. empfohlen hatte, eingeführt, nämlich erste Antragsstellung und Generaldebatte, Beratung der einzelnen Artikel und schliesslich Beratung der dazu gemachten Amendements und der gesamten Gesetzesvorlage (Arch. parl. II. série vol. 63 p. 151 ff. und 213 ff.). Desgleichen dann im Pairhause im Jahre 1833. (Arch. parl. a. a. O. vol. 84 p. 543 ff.)

Auch sonst ist der Einfluss Bentham's unverkennbar. Seinem Rate entsprechend a. a. O. wurde das Abstimmungsverfahren modifiziert. Es wird eine Forderung summarischer neben der ziffernmässigen Abstimmung, wenn dies von einer bestimmten Anzahl verlangt wird, die Forderung öffentlicher Abstimmung für alle Antragsabstimmungen, dagegen geheimer für alle Wahlen innerhalb des Hauses durchgeführt. Ja selbst in einem so kleinlich erscheinenden Punkte, wie der Rat, bei der geheimen Abstimmung mit schwarzen und weissen Kugeln zu operieren, fand Bentham in der Pairskammer Anklang. Dies und manches andere spricht deutlich für den Einfluss Bentham's auf die französischen Geschäftsordnungen der 30er Jahre. Diese sind dann beinahe wörtlich von den Belgiern 1831 aufgenommen worden, so in der belgischen Geschäftsordnung der Deputiertenkammer vom 6. Okt. 1831, und diese letztere ist die Grundlage der preussischen, noch heute in Geltung stehenden, Geschäftsordnung für die 2. Kammer geworden. (Stenogr. Verhandlungen der 2. Kammer 1849, Bd. 1. S. 324, Sitzung vom 28. März). Deren Einfluss auf die deutschen Geschäftsordnungen der Folgezeit ist ebenso bekannt, wie im einzelnen noch nicht ausgeführt. So weitreichend war der Einfluss Bentham's. Durch Mohl's Vermittlung, der den ersten Entwurf für die Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung ausarbeitete und selbst Berichterstatter des über die Geschäftsordnung in dem Frankfurter Parlament beratenden Komitees war (Sten. Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung 1848 I. 165 ff) ist Bentham's Einfluss durchschlagend geworden. Mohl führt ihn als gewichtige Autorität an (Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassungsgebenden Reichstags, Heidelberg 1848) [2]). Die Geschäftsordnung von Frankfurt wirkte

1) Wie sehr man sich damals selbst in Detailfragen der parl. Geschäftsordnung in der franz. Pairkammer nach engl. Vorbilde richtete, geht aus einer Anfrage des Herzogs von Broglie, die derselbe am 10. April in einem Briefe an den damaligen Sprecher des Unterhauses richtete, hervor. S. Colchester, Diary III. 480 f.

2) Bezeichnend für diesen Zusammenhang der konstitutionellen Doktrin und Bentham in der Frage der parlamentarischen Geschäftsordnung ist das Urteil von Mohl (Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften III. S. 627 f.): „Die geistreiche und ihrem Inhalte nach zum grossen Teile vortreffliche Arbeit über „die Behandlung der Geschäfte in beratenden Versammlungen“ hat in Dumont's französischer Bearbeitung wohl zuerst auf dem Festlande die Aufmerksamkeit in weiteren Kreisen auf Bentham gerichtet. Und mit

§ 78. nicht bloss, wie dies auch bezeugt ist, auf die preussische von 1819 (s. Sten. Verh. a. a. O.) sondern auch auf das übrige Deutschland ganz bedeutend ein.

§ 79.

Kritik.

Wir sehen, alle Rezeption englischer Parlamentspraxis weist auf Bentham hin. Und wenn wir heute in jeder beliebigen Versammlung unter Mitbürgern Ordnung der Debatte und der gesamten Verhandlung erzielen wollen, argumentieren wir mit jenen Argumenten, die Bentham durch Rationalisierung der englischen Parlamentspraxis für uns zum Gemeingut hat werden lassen. Darin liegt eben die grosse Bedeutung des Benthamschen Buches, dass er nicht bloss beschrieben hat, wie die englische Praxis zu seiner Zeit gewesen. Denn dann wäre er nur wieder unter die Kategorie jener Eintagsfliegen gefallen, die auf der Jagd nach der neuesten Staats- oder Verwaltungspraxis begriffen, heute ihr Buch schreiben und morgen schon antiquiert sind. Nein! er hat mehr geleistet. Er hat das, was er vorfand, rationalisiert, d. h. mit Vernunftgründen a priori versehen, dadurch in verdienstlicher Weise das wirklich Logische in jener Praxis herausgeschält und zum Gemeingut der Kulturnationen gemacht. Dass die kleinste politische Versammlung in dem weltentlegensten Flecken in geordneter Weise beraten kann, diesen Kulturfortschritt danken wir Bentham. Freilich hat aber auch gegenüber den angeführten Vorteilen, jene Rationalisierung, zu der wir durch Bentham geführt sind, ihre bedenklichen Nachteile, wie unten gezeigt werden soll.

Die „Taktik" Bentham's beginnt mit der Angabe ihres Zwecks. Sie ist „der Gang der Operationen einer politischen Versammlung", die „Kunst, die Evolutionen einer Armee zu leiten" (p. 1). Jedes „Corpus", d. i. nach Bentham jede Versammlung, hat eine solche nötig. Ganz besonders ein politisches Corpus, worunter Bentham entsprechend dem englischen „body politic" versteht: „eine solche . . . Korporation, die vermöge

Recht. Der Gegenstand an sich war ein wichtiger und schwieriger. Eine irgendwie rationelle Behandlung hatte er bis dahin niemals erfahren; und selbst in England, wo allerdings mehrhundertjährige Erfahrung und praktischer Sinn gute Regeln und fördernde Gewohnheit zuwege gebracht hatten, war man über einfache Sammlung derselben nicht hinausgekommen. Die Behandlung Bentham's zeigte den überraschten und mit ihm noch nicht bekannten Lesern scharfe Beobachtung, ungewöhnlich ordnende Kraft des Gedankens und feine Menschenkenntnis. Auch ist in diesem Buche die Stimmung des Verfassers eine gute, seine Anerkennung bestehender Einrichtungen, namentlich der englischen, gerechter als oft sonst, die Anwendbarkeit unmittelbar, und nicht durch eine vorgängige Umkehrung aller Weltverhältnisse bedingt. Das Erstaunen war gross, dass ein Verfahren, welches man bisher lediglich nach Gewohnheit und höchstens nach einzelnen, unmittelbar aus dem Leben gezogenen Regeln geübt hatte, sich auf allgemeine Grundsätze zurückführen und als eine Aufgabe für die wissenschaftliche Staatskunst behandeln lasse. Es erging den Mitgliedern von Ständeversammlungen und Kollegien wie Meister Jourdain, sie hatten „Prosa gesprochen, ohne es zu wissen". Im übrigen hatte das Buch keineswegs bloss den Reiz der Neuheit, sondern eine bleibende Bedeutung. Bentham gibt seiner Erörterung dadurch einen absoluten (?!) Wert und eine bedeutende Tragweite, dass er auf die allgemeinen Lehren von gesetzgebenden Versammlungen eingeht . . . . Es mag sein, dass man nicht allen einzelnen Ansichten Bentham's beistimmt; auch haben die Gewohnheiten und Erfahrungen der festländischen grossen Versammlungen manchen noch zu erörternden Punkt beigefügt; aber es ist, nachdem er den Grund gelegt, verhältnismässig jetzt Kinderspiel, hier das Richtige zu treffen und Regeln aufzustellen . . .". Damit ist, wie wir glauben, nicht bloss der Einfluss Bentham's auf die kontinentale Rechtsentwicklung, sondern auch auf Mohl, der durch seine ausgedehnte Tätigkeit als Parlamentarier sehr oft in die Lage kam, die Bentham'schen Lehren in Praxis anzusehen, zur Genüge erwiesen!

ihres Titels eine mehr oder weniger dauernde, oft perpetuierliche Existenz und eine beschränkte Zahl von Gliedern hat" (S. 6). Unter diese politischen Corpora fallen auch die gesetzgebenden Versammlungen. Den uns noch heute eigentümlichen Ausdruck „politische Körperschaft", in seiner Anwendung auf das Parlament, verdanken wir Bentham. Mit einer an die Ausführungen Target's und Mirabeau's in der Constituante erinnernden Begründung führt er dann aus: „da eine vollkommene Identität der Meinungen in einer grossen Vereinigung von Menschen unmöglich ist, so ist man übereingekommen, einem Akte der Majorität dieselbe Kraft zu verleihen, wie einem Akte der Totalität". Dieser Aufgabe: immer die Majorität und damit den wahren Willen der Versammlung herzustellen, hat nach Bentham die Geschäftsordnung (7 ff.).

Die Verhandlungen einer gesetzgebenden Körperschaft sollen öffentlich sein, um die Mitglieder der Versammlung innerhalb ihrer Pflicht zu halten, um der Wählerschaft die nötige Kontrolle zu geben, die Abgeordneten von den Wünschen des Volks im Laufenden zu erhalten etc. (10 ff.). Die Oeffentlichkeit hat sich auf die Mitteilung der Anträge, den Inhalt der Reden, den Ausgang eines Antrags, die Zahl der Stimmenden und ihre Namen, die vorgelegenen Beweisstücke zu erstrecken. Als Mittel der Oeffentlichkeit werden: „Authentische Bekanntmachung nach einem vollständigen Plan, Gebrauch der Tachygraphen, Duldung anderer nicht authentischer Bekanntmachungen, Zulassung von Fremden" angeführt (28 ff.). Freilich muss man die Oeffentlichkeit auch ausschliessen insbesondere dann, wenn man nicht unschuldige Personen kränken wolle (27). Das spätere Dogma der Privilegierung wahrheitsgetreuer parlamentarischer Verhandlungsberichte hat in diesen Ausführungen Bentham's ihre Wurzel. Der gesetzgebende Körper soll aus zwei Kammern bestehen (36 ff.). Die bekannte konstitutionelle Begründung des Zweikammersystems wird zum erstenmale vollständig zusammengefasst.

Eine richtige parlamentarische Geschäftsordnung muss derart abgefasst sein, dass sie „Untätigkeit der Versammlung, unnütze Beschlüsse, Unentschlossenheit, Zögerung, Streit, Ueberraschung, Hin- und Herschwanken in den Massregeln, Verfälschungen, fehlerhafte Beschlüsse in der Form und nach dem Inhalt" unmöglich macht (44 ff.). Denn wird dies nicht angestrebt, so wird folgender Uebelstand herbeigeführt: „Ein Teil der Glieder muss sogar in einem Zustand der Nichtigkeit bleiben und der Unabhängigkeit seiner Meinungen entsagen. Ist es dahin gekommen, so ist eigentlich von keinem politischen Körper mehr die Rede. Alle Deliberationen werden im geheimen von Individuen vorbereitet, die um so gefährlicher werden können, als sie, unter dem Namen einer Versammlung wirkend, keine Verantwortlichkeit zu fürchten haben (51)". Wie treffend hat Bentham, ohne es zu wollen, das Wesen und die Parteitaktik im englischen Unterhause geschildert. Aber dies sollte gerade nach seiner Absicht vermieden werden.

Der Präsident soll permanent der Versammlung untergeordnet, von ihr erwählt sein. Er soll „Richter und Agent" der Versammlung in einer Person sein (51 ff.). Dass dies rein unmöglich sei, kam Bentham gar nicht in den Sinn. Der englische Sprecher war damals, als Bentham schrieb, wirklich nur Werkzeug in der Hand der Unterhausmajorität (Porritt I. ch. XXII.); heute ist er ihr unabhängiger, weil unparteiischer Richter, niemals aber beides zugleich. Der Präsident soll nach Bentham niemals das Recht des Anteils an der Debatte und das Recht der Stimmgebung haben, „es kommt eben sehr viel darauf an, ihn vor Verführung zu bewahren ..... und ihn nicht als Partei bei Debatten zu zeigen, deren Richter er sein soll" (54).

Innerhalb der Versammlung muss jedes Mitglied gleiches Initiativrecht zu Anträgen haben. Die Regierung soll aber ganz, wie in England, durch „stillschweigende Uebereinkunft" im allgemeinen den Gang der Verhandlungen bestimmen können (58 ff.). Aber nur

§ 79. durch „stillschweigende Uebereinkunft oder stillschweigenden Vertrag". Denn auch in England „hat er (sc. der Minister) von Rechtswegen nicht die geringste Präeminenz; keine Regel erteilt ihm die Priorität der Rede, keine Regel sichert seinen Motionen den Vorzug vor den anderen zu . ." Wie hat sich dies seit den Tagen Bentham's nun in England geändert. Wir haben es oben gehört. Ein deutlicher Beleg dafür, dass Bentham hier zu viel wollte. Gerade das eine oder andere war in England nur möglich. Entweder Freiheit des einzelnen Mitglieds oder der Regierung in ihren Angelegenheiten. Wir haben aber gerade oben gezeigt, wie England sich mit Macht seit den 40er Jahren des 19. Jahrhunderts von dem Bentham'schen Ideal ab- und der ministeriellen Allmacht zuwendete.

Bentham erörtert sodann die einzelnen Stadien von der Geschäftsbehandlung von dem Antrag bis zum definitiven Beschluss. Die Anträge sollen zuvor bekannt gemacht und in ein Register eingetragen werden. Sie kommen in der Reihenfolge, in der sie angemeldet worden, zur Verhandlung. Doch darf diese Fixierung der Tagesordnung nicht so weit gehen, dass der Regierung nicht zuweilen ein Vorzugsrecht eingeräumt würde (74 ff.). Wie sich dies mit der früher ausgesprochenen Unzulässigkeit der ministeriellen Bevorzugung reimen soll, sagt Bentham nicht. Offenbar hat er wieder den englischen Konventionalismus vor Augen, der den Ministern dies zu seiner Zeit einräumte, und der gegenwärtig, wie wir sahen, zur Rechtsregel erhärtet ist. Bentham rationalisiert, wie so oft, hier die englische Parteisitte.

Die Notwendigkeit vorhergehender Motionenbekanntmachung hindert aber nach Bentham nicht, dass für Amendements ex tempore eine Ausnahme gemacht würde, denn neue Ideen können wie Funken aus den Debatten sprühen, und absurd wäre es, eine heilsame Verbesserung zu verwerfen, weil der Urheber sie nicht vorausgesehen habe (77 ff.). (Aehnliche Begründung von Benjamin Constant bei den Beratungen der französischen Geschäftsordnung von 1830, Arch. parl. p. 224, II. Serie vol. 63.)

Auch hier hatte Bentham Englands Praxis rationalisiert, deren Durchführung aber an das regelmässige Funktionieren des Parteimechanismus, wie er England eigentümlich, gebunden ist. Die Motion soll schriftlich abgefasst sein, sie soll kurz, einfach, genau und vollständig sein, Teilung komplexer Sätze, d. h. solcher, welche mehrere Anträge eigentlich umfassen soll, vorgenommen werden. Dass die englische Praxis mit diesen Forderungen selbst nicht zu Bentham's Zeit übereinstimmte, gibt er selbst zu. Dass diese Formalitäten der englischen Praxis, die in Antrag- und Amendmentstellung obwalten, häufig nur dazu verwendet werden, um der Gegenpartei mittelst Antragstellung und Amendment eine Schlappe zuzufügen und dass sich die Engländer durchaus nicht darum kümmern, ob eine Motion den von Bentham fixierten Forderungen entspreche, ist bei Bentham vollkommen eben wegen seiner Vorliebe alles zu rationalisieren verkannt (s. p. 83 ff.). Vor die Wahl gestellt, ob er ein gutes Gesetz durch Annahme der Regierungsvorlage, die die Gegenpartei eingebracht, herbeiführen oder durch Ablehnung und Bekämpfung derselben seiner Partei einen Triumph ev. die Herrschaft erringen wollte, wird der Engländer wohl ohne Frage das letztere wählen. Bentham ist eben so naiv und ehrlich in seiner Rationalisierung englischer Praxis, in ihr nur das beste Mittel zur Herbeiführung der besten Gesetze zu erblicken. In ehrlicher Pedanterie, die wir bei Bentham oft anstaunen müssen, wird eine besonders konstruierte Tafel für Motionen anempfohlen, die gewissermassen vor aller Augen hängen müsste (95 ff.).

Es wird sodann die Art der Debatte erörtert, ob strikte Debatte zu empfehlen sei, wo nur einer höchstens einmal sprechen dürfe, der Antragsteller aber ein Recht auf Replik hätte, oder die freie, wie im englischen Komitee des ganzen Hauses, wo jeder so oft sprechen könne als er wolle. Bentham scheint eine Kombination beider wie in England für nützlich zu halten. Interessant und bezeichnend ist es, dass er gegen den Einwand, dass

freie Debatte zur Verschleppung und Verzettelung der Zeit führen könne, naiv ausruft: **§ 79.** „Ist denn schleunige Beendigung der Hauptzweck?“ In diesem Satze spiegelt sich kurz die naive Pedanterie wieder, mit der das englische Recht von Bentham behandelt wird. Hätten die Engländer nach diesem Prinzip handeln wollen, dann würden sie nie einer Obstruktion Herr geworden sein. Aber gerade daran, an die Möglichkeit einer solchen Obstruktion in der Debatte denkt Bentham gar nicht. Dies zeigt sich ganz besonders, als er den englischen Weg der Gesetzgebung und die drei Lesungen dringend anempfiehlt, weil er das Nachdenken möglich und die Gefahr der Uebereilung unmöglich mache. Die absolute Notwendigkeit von drei Debatten wird mit Berufung auf das englische Vorbild empfohlen (120 ff. in Verbindung mit 77), trotzdem schon damals bei der ersten Lesung keine Debatte üblich war (Porritt I. 531). Und nun kommt die verblüffende Naivität betreffs der Obstruktion. Eine solche sei nicht zu befürchten: „Die Opposition bedient sich selten dieser verschiedenen Mittel, um den Gang der Bill aufzuhalten“ (122) und an anderer Stelle heisst es: „Endlich scheint es mir noch zweifelhaft, ob wirklich durch die Zulässigkeit der Replik die Diskussionen in die Länge gezogen wird; sobald die Frage in das gehörige Licht gestellt ist, oder beide Parteien erkennen, dass ihre Opposition keine Vereinigung zulässt, ist auch die Debatte an ihrem natürlichen Ende . . . . .“ (108); und an anderer Stelle (173 f.), wo er die Frage zu entscheiden hat, ob ein fixer Endpunkt jeder Sitzung durch die Geschäftsordnung festzulegen sei, meint er: allerdings, „aber nur ein beinahe bestimmter“, „denn es muss dem Redner frei stehen, eine angefangene Rede zu vollenden“. Diese Rationalisierung englischer Verhältnisse erfährt nun folgende Ausführung: „Aber wendet man ein, daraus wird ein Aufschub entspringen. Diejenigen, die sich unter der Minorität zu befinden fürchten, werden die Debatten verlängern, in der Hoffnung, dass ein gewonnener Aufschub ihnen Vorteil gewähren könne. Doch glaube ich, dass ein systematischer Verzögerungsplan, der sich auf dieses Mittel gründet, nicht wahrscheinlich ist. Die Partei, die sprechen wollte, bloss um die Zeit hinzubringen, täte sich selbst grossen Schaden. In einer Versammlung, in der man das Murren des Unwillens hört, ohne Sinn hin und her zu reden und vor einem Publikum, von dem man beurteilt wird, das ist eine Rolle, zu welcher eine seltene Schamlosigkeit gehört. Und doch müsste man eine Anzahl Männer als Teilnehmer an einem so schmählichen Einverständnis annehmen, wenn es gelingen sollte“. Also das Institut der Dauerredner existiert für Bentham nicht. Was würde er wohl dazu gesagt haben, wenn er die übliche Form der Obstruktion im österreichischen Reichsrate anno 1898 oder die irische Obstruktion, die Gladstone in den 80er Jahren in England zu überwältigen gehabt hatte, gekannt hätte. Nur ein Stubengelehrter, wenngleich ein von den besten Intentionen erfüllter, konnte so schreiben.

Auch die Möglichkeit einer Majorisierung der Minorität scheint er für höchst selten zu halten und die Notwendigkeit eines Schutzes dagegen für überflüssig. Daher ist für Bentham eine fixierte Redeordnung in der Debatte über einen Antrag unnötig (115). Er sagt: „Was die Ausschliessung einer Partei betrifft, so ist diese in England nie vorgekommen, und kann in einer solchen Versammlung nicht stattfinden, weil dazu ein schamloses Einverständnis gehört, das die Oeffentlichkeit der Verhandlungen unmöglich macht“ (119). O! wie wahr. Aber wie erstaunt wäre Bentham, wenn er, wie wir, in den Memoiren des Sprechers Abbott lesen könnte, wie oft sich dieser mit dem damaligen Leader der Regierungspartei darüber verständigt hatte, ob er einen Antrag der Gegenpartei oder eine Debatte hierüber zulassen sollte (Colchester, Diary II. passim).

§ 79. Was damals zur Zeit Bentham's der sog. „partisan speaker" vermochte, das führt heute auf Grund der Geschäftsordnung die Regierungspartei durch, wie wir bald hören werden.

Die gleiche Naivetät Bentham's finden wir, wenn er neben der summarischen Abstimmung, d. i. durch Erheben von den Sitzen etc., wo der Vorsitzende auf Grund einer ungefähren Schätzung entscheidet, die Abstimmung durch Auszählung empfiehlt, wobei jeder einzelne den Antrag auf Auszählung haben soll. Dass dies für Obstruktionszwecke missbraucht werden könnte, erscheint Bentham's reinem Gemüte unmöglich. „Jedoch ist ein solcher Missbrauch sehr unwahrscheinlich. Ein Individuum kann unmöglich oft Lust bekommen, die Versammlung auszählen zu lassen, bloss um evident zu machen, dass es allzeit gegen alle stehe" (158). Gerade das ist es, was heute in England vorkommt, dass Auszählungen im Sinne Bentham's nicht so sehr der Obstruktion wegen beantragt werden, als um die zunehmende Schwäche der Regierungspartei an den Abstimmungsresultaten erkennen zu lassen. So hat hier englische Parteitaktik dem ehrlichen Bentham einen Strich durch die Rechnung gemacht.

Bei der Frage, ob man das englische Quorum, d. h. einen Bruchteil der Mitgliederzahl für die Zwecke der Beschlussfähigkeit genügen lassen solle, entscheidet er sich für die Nachahmung des englischen Vorbilds (173 ff.). Man könnte zwar die Gefahr eines Missbrauchs fürchten, dass z. B. die ev. Minorität der Versammlung an einem Tage zufällig in grösserer Zahl erscheine, „um irgend einen der Majorität entgegengesetzten Beschluss zu fassen. Doch diese Gefahr ist nicht gross, denn so gleich am folgenden Tage würde die Majorität das gestrige Dekret aufheben, und der von der schwächeren Partei usurpierte Sieg würde zur schmählichen Niederlage werden". Auch hier eine Rationalisierung englischen Rechts, die ohne das feste, sichere Gefüge der beiden grossen Parteien als Hintergrund keinen Sinn hat. Zudem ist auch in England gerade zu jener Zeit eine Ueberraschung der Majorität durch die vollzähliger erscheinende Minorität, namentlich bei sog. Wahlprüfungen nicht ausgeschlossen gewesen. Das Klagelied des jüngeren Walpole bei dieser Gelegenheit haben wir oben gehört. Ich will nun noch zum Schlusse bemerken, dass Bentham mit der gleichen Pedanterie unter Rationalisierung englischer Verhältnisse von den Sitzungsstunden (Kap. 29) von der Art der Wahl des Vorsitzenden (Kap. 30), von der Art und Weise, wie die Mitglieder gesetzt werden müssen und von der Rednerbühne, von dem Kostüm, von einer Tafel zur Aufstellung der Geschäftsordnung, damit sie von allen leicht begriffen werden könne, von der Beschaffenheit und Konstruktion des Sitzungsgebäudes (Kap. 31—35) handelt.

Das war die Grundlage, auf der die konstitutionelle Doktrin ihre Einrichtung von Geschäftsordnungen aufbaute. Vieles von den Bentham'schen Sätzen ist Gemeingut und Kulturbestandteil aller Staaten geworden, der es ermöglicht, dass in jeder noch so unbedeutenden Versammlung immer die nötigen Formen der „parlamentarischen" Beratung beobachtet werden. Es ist gewissermassen eine Art „Knigge" für Versammlungen, ein Sittenkodex für alle möglichen Versammlungen durch Bentham's Rationalisierung uns geschaffen worden. Aber für die Fortentwicklung unserer Geschäftsordnungen hat sich in Gestalt jener zu unwandelbaren logischen Kategorien herausgewachsenen Bentham'schen Formeln eine Fessel herausgebildet, vor der sich die Engländer deshalb bewahrt haben, weil sie Bentham'sche Skurrilitäten einfach ignorierten. Drei Hauptfehler sind der Bentham'schen Darlegung englischer Verhältnisse eigentümlich; sie haben eine Reihe anderer im Gefolge. Sie sind, weil die konstitutionelle Doktrin auf Bentham'scher Grundlage weiterbaute, auch ihr bis auf den heutigen Tag eigentümlich geblieben.

Vor allem ignorierte Bentham die historische Entwicklung der Lex Parliamenti, die,

wie wir oben darlegten, aus dem gerichtsförmlichen Verfahren, das dem englischen Parlament als höchstem Gerichtshof des Landes eigentümlich war, in ihrem Hauptbestandteil herausgewachsen ist. Diese Reste des alten Parlamentsprozesses rationalisiert er in einer Weise, dass sie als absolute logische Kategorien dastehen, trotzdem sie eine nur beschränkte lokale, auf besonderen historischen Grundlagen ruhende Voraussetzung haben. Er rationalisiert sie so, als ob sie für alle Zeiten und Länder gelten müssten. Ich möchte nur einige markante Beispiele hervorheben. In England war es damals und ist es heute noch üblich, in den Komitees unter mehreren Amendments diejenigen früher zur Abstimmung zu bringen, welche am wenigsten den Rest der etwa noch zu stellenden oder schon gestellten unterdrücken oder unmöglich machen. Diese Regel hat für England ihre historische Bedeutung, da man in den Komitees die im Hause unmögliche freie Beratungsweise, namentlich im Komitee des ganzen Hauses zu erreichen hofft.

Diese Ordnung bezieht sich nur auf das Verhältnis mehrerer zu einem und demselben Absatz des Antrags gemachten Abänderungsvorschläge und erfolgt nur in den Komitees. Im übrigen geht aber das Haus sowohl als auch die Komitees bei jeder Beratung eine Resolution Satz für Satz, Wort für Wort durch und nimmt der Reihe nach, wie sie eben eingebracht werden, die Amendments vor. Dass der Vorsitzende im Komitee des ganzen Hauses ein gewisses Ermessen hiebei ausübt, ändert am Prinzipe nichts (s. Ilbert, Manual 142). Was macht Bentham daraus?! Den bei uns beinahe Dogma gewordenen Satz, dass die Abänderung dem Hauptantrage vorangehen müsse, ein Satz, der wie wir sahen, dem formalen Sinn der Engländer, hiebei Linie für Linie, Wort für Wort vorzugehen, ebenso unbekannt wie lächerlich erscheinen müsste. Sodann soll nach Bentham und nach uns förmlich in Fleisch und Blut übergegangene Anschauungen der weitergehende Antrag vor dem engeren zur Abstimmung gebracht werden. Bentham hat dabei einen ganzen Kodex von scholastischen Regeln aufgestellt, insbesondere das Prinzip: „dass die unterdrückenden vor den beiden anderen derselben Art (i. e. den hinzufügenden oder substituierenden Verbesserungen) geprüft werden sollen“ (133). Moderne Geschäftsordnungen haben sich von diesem Credo, der nur einen Rattenkönig von neuen Fragen hervorruft, welcher Antrag der weitergehende sei etc., losgemacht.

Ein anderer, in England nur aus dem alten gerichtlichen Prozess, den das parlamentarische Verfahren darstellte, heraus zu erklärender Satz ist, dass geschriebene Reden nicht abgelesen werden dürfen (Folge der Mündlichkeit des englischen Prozesses überhaupt!), dass der Antragsteller das Recht zur Replik hat und dass derjenige, gegen den Beschuldigungen erhoben wurden, das letzte Wort habe (ebenfalls dem englischen Prozessrecht bekannt!) Desgleichen die dreifachen Lesungen (3. Lesung als judicium bezeichnet sogar unter Elisabeth!) u. a. m. Für Bentham folgt dies alles aus der „Natur der Sache“ und er begründet sie mit allerlei Argumenten logischer Art. Auch sie sind zum Teil in Geschäftsordnungen, wie der des deutschen Reichstags, teils aufgegeben worden, teils haben sie sich nicht bewährt (siehe Mohl in der Tüb. Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft 1875 S. 39 ff.). In die Reihe dieser Rationalisierung historischer Erscheinungen gehört auch Bentham's Empfehlung des englischen Quorums, das mit apriori-Gründen als notwendig hingestellt wird und die ältere Geschäftsordnungen auch pünktlich nachgeahmt haben, und anderes mehr.

Abgesehen von dem eben erwähnten Fehler verfällt Bentham in einen anderen, der allerdings für die konstitutionelle Doktrin noch unheilvoller geworden ist, als der vorher erwähnte. Bentham geht, wie wir schon vorhin sahen, von der naiv zu nennenden Voraussetzung aus, dass das englische Parlament und

§ 79. jede ähnliche Organisation nur einen Zweck habe: gute Gesetze zu machen. Dass das englische Parlament und namentlich das Unterhaus in erster Linie parteitaktische Versammlung ist, ein Schauplatz, auf dem die beiden grossen Parteien des Staats um die Herrschaft ringen, das entging ihm vollständig. Deshalb glaubte er eine Geschäftsordnung schmieden zu können, welche für alle Zeiten und Völker, die konstitutionell regiert werden, gleich gut wäre. Und die konstitutionelle Doktrin folgte und folgt ihm hierin. Nun ist nichts verfehlter als zu glauben, dass eine Geschäftsordnung von der Parteienbildung im Staate unabhängig wäre. Nicht die Geschäftsordnung hilft die Parteienbildung erzeugen, sondern jede Parteiordnung erhält die Geschäftsordnung, die sie verdient. Geschäftsordnung und Parteienwesen hängen so innig zusammen, dass man vernünftigerweise nie davon abstrahieren kann. Dies zeigt z. B. auch die Geschäftsordnung des deutschen Reichstags, wo durch die Aktion der Parteien, insbesondere durch ihr Organ, den Seniorenkonvent, die Geschäftsordnungsnorm, die von der Bildung von Kommissionen handelt, diejenige, welche von der Unzulässigkeit der Rednerliste handelt, diejenige, welche die am „Schwerinstage" vorgebrachten gleichzeitigen Initiativanträge regelt, zum Teil modifiziert, zum Teil in ihr Gegenteil verwandelt wird (s. darüber Mohl a. a. O. S. 50f. und Perels, Das autonome Reichstagsrecht 1902, S. 31 ff.). Diesem heillosen Irrtum ist aber die ganze konstitutionelle Doktrin verfallen. Denn was ist es anderes, wenn immer mit Berufung auf „allgemein parlamentarische Grundsätze" oder mit Hinweis auf die „aus dem Wesen parlamentarischer Einrichtungen fliessenden Normen", Sätze des englischen Rechts importiert werden, die im heimischen absolut keine Grundlage haben. Ich habe hier unter anderem den Satz vor Augen, der aus der Natur parlamentarischer Institutionen hergeleitet, auch von hervorragenden Rechtsautoritäten gestützt wird, dass eine in einer Session vorgebrachte und durchgefallene Vorlage in derselben Session nicht wieder eingebracht werden darf, ein Satz, der auch für deutsches Reichsrecht ausgegeben wird, trotzdem er hier nicht die geringste Begründung findet (s. auch Perels a. a. O. S. 46f.). Mögen wir uns denn endlich angewöhnen, selbständige Wege zu wandeln und nicht auf englisches Recht, wie im vorliegenden Falle, zurückzugehen, wenn uns das heimische im Stiche lässt! Denn dieser Irrtum entspringt nur der Bentham'schen „Taktik", die, losgelöst von aller heimischen Parteigestaltung, eine Geschäftsordnung hinstellte, die die fundata vel animata ratio aller künftigen Geschäftsordnungen abgeben sollte. Und diese musste natürlich die englische sein.

Im Zusammenhang mit jenem Grundirrtum Bentham's steht der andere dieses Autors, wonach er, weil er die Beeinflussung der Geschäftsordnung durch die Parteientwicklung ignorierte, auch vollkommen die Möglichkeit von Obstruktionen, die sich in legaler Form vollziehen, übersah. Wir sahen, wie rührend naiv er von solchen spricht, aber weniger entschuldbar ist es, dass die auf Bentham's Grundlagen bauende konstitutionelle Doktrin mit dem Problem der sog. legalen Obstruktion sich gar nicht beschäftigen wollte. Wehrlos, ich sage vollkommen wehrlos stehen die auf Bentham'scher Grundlage beruhenden Geschäftsordnungen Deutschlands der Obstruktion, und zwar der in legalen Formen sich bewegenden gegenüber, trotzdem man nun an die 70 Jahre, die seit Bentham's Buch verflossen sind, Zeit gehabt hätte, dem Problem näher zu treten. Freilich, so lange man in mehr oder weniger vernünftiger Weise eine Geschäftsordnung von der anderen abschrieb, meist von fremden Nationen, statt die Parteientwicklung jedes Landes zu studieren und im Zusammenhang damit die Geschäftsordnung zu regeln, so lange war keine gedeihliche Lösung des Pro-

blems zu erhoffen. Nun aber wird es wohl Zeit sein!

Weniger folgenschwer, aber nicht minder unvernünftig war es von Bentham, im Anschlusse an seine vorhin erwähnte grundirrtümliche Auffassung, dass er englische Sätze des blossen Parteikonventionalismus in England, Sätze, die mit dem System der grossen Parteien stehen und fallen, zu allgemeinen aprioristischen Dogmen der Geschäftsordnungspraxis erhob. So den Satz, dass die Redner abwechselnd pro und contra sprechen müssten, dass die Regierung ein besonderes Vorzugsrecht bei parlamentarischen Verhandlungen haben müsste, dass die Parteien geschlossen im Sitzungssaale sitzen müssten u. a. m.

Der dritte, aber nicht weniger als die beiden oben näher gezeichneten für die konstitutionelle Doktrin verhängnisvoll gewordenen Irrtümer, ist die Auffassung der juristischen Natur der Geschäftsordnung. Wir hörten oben, er entschied sich für die Auffassung der Geschäftsordnung als einer Art von Vereinsautonomie. Er bezeichnet sie sogar an anderer Stelle als lex particularis gegenüber dem jus commune. Zur Begründung seines pedantischen Vorschlags einer besonderen Tafel für die Aufstellung der Geschäftsordnung im Hause sagt er: „Die allgemeinen Gesetze, was man auch zu ihrer Promulgation tun mag, sind nie einer allgemeinen Notorietät fähig. Die besondern Gesetze aber, die eine Versammlung gemacht hat, können innerhalb ihrer Mauern beständig vor Augen liegen. Das Mittel ist so leicht, auch kann niemand sagen, dass es nicht bekannt sei. Es ist kein Klub in England, der nicht seine Regeln im Saale angeschlagen hätte“ (192). Aber als ob er gefühlt hätte, dass die Geschäftsordnung noch etwas anderes sei als bloss Vereinsautonomie, bemerkt er, dass viele Geschäftsordnungsregeln tief in das Verfassungsrecht einschneiden (316). „In einer Abhandlung über die Taktik wird eine schon gebildete Versammlung vorausgesetzt, und man beschäftigt sich nur mit der Methode, nach der sie ihre Operationen leiten soll. Doch gibt es Punkte, bei denen es zweifelhaft wird, ob sie dem konstitutionellen Teile angehören oder der Taktik“.

Von dieses Gedankens Zweifel war offenbar auch der württembergische Landtag, namentlich die zweite Kammer angekränkelt (Mohl a. a. O. I. 698ff.). Man wollte dort uneingeschränkte Autonomie. Die Regierung aber hielt an dem Vereinbarungsstandpunkt fest, wie er durch das Vorbild der französischen Charte von 1818 gegeben war. Mohl sucht in seinem württembergischen Staatsrecht einen vermittelnden Standpunkt einzunehmen, offenbar im Anschlusse an die Darlegungen Bentham's, den er oft genug als Autorität zitiert. Gewisse Partien der Geschäftsordnung sollen und müssen, da sie in die Sphäre des Individuums eingreifen, als Rechtssätze in Form des Verfassungsgesetzes bezw. des einfachen Gesetzes ergehen, andere sind nicht von dieser Art und können deshalb der autonomen Regelung durch die politische Körperschaft überlassen bleiben. Damit war der dritte Standpunkt der konstitutionellen Doktrin neben dem Vereinbarungs- und Autonomiestandpunkt in der Frage der parlamentarischen Geschäftsordnung präzisiert. Nun begann das Zeitalter der Rahmengesetze für Geschäftsordnungen, wozu dann Ausführungsverordnungen von den beiden Kammern zu erlassen waren. Auf diesem Standpunkte stehen z. B. das bayrische Gesetz von 1872 und das österreichische von 1873. Mohl meint, auch die des deutschen Reichstages und trägt seine Jugendtheorie noch im Greisenalter (1875) als mustergültig vor (Tüb. Zeitschr. für Staatsw. 1875 S. 46f.).

Diese Theorie ist noch heute communis opinio, trotzdem sie unter allen drei die schädlichste ist. Ist denn wirklich scharfe Scheidung von solchen Sätzen der Geschäftsordnung, welche in die Rechtssphäre des Individuums eingreifen, von solchen, die es nicht tun, möglich? Kann man es wirklich bei der Abfassung des Rahmen-

§ 79. gesetzes einem jeden noch so unbedeutenden Satz der Geschäftsordnung auf der Stirne ablesen, ob er nicht dereinst noch tief in das Recht des Individuums, des Untertanen eingreifen würde?

Die englische Praxis zeigt dies, wie wir oben gesehen haben, die französische Geschäftsordnung soll, wie Pierre nachweist[1]), dieselben Eingriffe ins Recht aufweisen, und aus unserer eigenen Erfahrung kennen wir in der Praxis geheime Sitzungen des Reichstags, trotzdem sie durch das Verfassungsrecht verboten sind.

Wäre es unter diesen Umständen nicht angebrachter, den alten Autonomiegesichtspunkt der Geschäftsordnung ganz aufzugeben? Denn, wenn gesetzliche Regelung der Geschäftsordnung Norm wäre, könnten dem Parlament auch grössere Zwangsbefugnisse gegenüber Obstruktion und Ruhestörungen eingeräumt werden, und man stünde nicht der wenig erfreulichen Tatsache gegenüber, dass z. B. dem Präsidenten des deutschen Reichstags als schärfstes und äusserstes Zwangsmittel bloss das „Bedecken des Hauptes" und die Suspension der Sitzung zur Verfügung steht. Auch könnte man dann, weil die Gefahr des Missbrauchs der Autonomie nicht vorhanden wäre, dem Parlament das Recht der Enquêten, unter Einführung der Zwangsgewalt gegenüber Privatpersonen, die als Zeugen vorgeladen würden, einräumen. Heute ist aber, wie die Sachen einmal liegen, der eigentümliche Zustand geschaffen, dass das Parlament in Deutschland vermöge seiner „Autonomie" viele unbeabsichtigte Eingriffe in die individuale Rechtssphäre vornehmen kann, die gar nicht nötig sind, während viele nötige Eingriffe dem Parlamente aus Angst, eben vor seiner „Autonomie", verwehrt sind.

V. Das englische Recht hat, da es sich von der Bentham'schen und konstitutionellen Doktrin wenig berühren liess, auch ihre Fehler nicht gutzumachen nötig. Nichtsdestoweniger hatte es auch seine Krisen zu überstehen. Wir haben schon oben gezeigt, wie es gerade zu der Zeit, wo es und seine Geschäftsordnung vom Kontinent als die Leuchte der Weisheit gepriesen wurde, also seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine der schwersten Krisen durchmachte. Galt es doch damals, sich aus den mittelalterlichen Prozessformen, in welche die Geschäftsordnung eingezwängt war, loszuwinden und ein modernes, legislaturwürdiges Verfahren aus den alten Formen herauszubilden, ohne sie ganz niederzureissen. Der Hauptschlag war wohl der Gladstone's gegen die alte Rede- und Petitionsfreiheit des mittelalterlichen Modus tenendi Parliamentum: ich meine die in den 80er Jahren eingeführte Cloture und „Guillotine". Auch die Folgezeit brachte, wie wir gleich sehen werden und zum Teile schon oben ausgeführt haben, eine bedeutende Einschränkung parlamentarischer Redefreiheit. Denn auch das englische Recht sah sich vor die Alternative gestellt: entweder ausgedehnte Debattierfreiheit und bedächtiges Nachdenken über den Gesetzesstoff oder rasche Bewältigung des letzteren auf Kosten der ersteren.

Es wählte den letzteren Weg und musste ihn wählen, weil in England durch die Unmasse von Verwaltungsgeschäften — ich möchte nur an die Private-Bill- und Budgetgesetzgebung erinnern — die Verhältnisse sich noch bei weitem mehr komplizieren als auf dem Kontinente. Deshalb wurde durch den jetzigen Premier Balfour schon 1896, wie wir hörten, die Guillotine für die Budgetberatung eingeführt und waltet nun insoferne seit 1901 in bedeutend erhöhtem Masse, als nunmehr ganze Voten und Geldbewilligungen en bloc in einer Abstimmung zusammengefasst werden, wenn sie gegen den Schluss der Session noch unerledigt ausstehen. Man wird den Engländern wohl nachfühlen, wenn sie davon unangenehm, ja schmerzlich berührt sind, beispielsweise in

[1]) E. Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire 1902 p. 490 und passim.

der Session 1900/1901 ungefähr 68 Millionen £ von einer Gesamtziffer von 160 bis 170 Mill. £ in drei Stunden durchgepeitscht zu sehen (Quarterly Review 1901 vol. 194 p. 611); doch wird dies kaum bedeutend geändert werden. Im Gegenteil, alles spricht dafür, dass die Rede- und Debattierfreiheit noch mehr eingeschränkt wird. Schon ist die Möglichkeit schriftlicher Beantwortung der Interpellationen, wie wir oben sahen, durch die Minister möglich. Petitionen spielen, da eine Debatte hierüber ausgeschlossen ist, im Hause der Commons in neuerer Zeit eine untergeordnete Rolle.

Wir glauben nicht zu viel zu sagen, wenn wir das Haus der Lords, wo diese Einschränkungen in bezug auf Petitionen und Interpellationen nicht bestehen, wo jederzeit über solche eine Debatte anheben kann und wo ferner die Initiative der Regierung über Gesetzes- und andere Anträge nicht in dem Masse sich fühlbar macht, wie im Unterhaus, heute als das einzige Refugium parlamentarischer Rede- und Debattierfreiheit bezeichnen, wie man dies auch anlässlich der geplanten Debatten in Bezug auf die neue Chamberlain'sche „fiscal policy" im Jahr 1903/1904 wahrnehmen konnte [1]).

Ein grosser Uebelstand sind gegenwärtig die zahlreichen Auszählungen, von denen 1901 behauptet wurde, dass sie in der Zahl von 120 Stunden ungefähr den 10. Teil der ganzen Sitzungsdauer ausgemacht hätten.

Man denkt nun hier die Beratungen des Budgets, insbesondere der Estimates, die Beratung über Private Bills im Hause einzuschränken und das Schwergewicht in die Komitees zu verlegen. Ja sogar für alle Bills wird dies vorgeschlagen (Quart. Review a. a. O.), so dass wir dann das eigentümliche Schauspiel in England erleben könnten, dass die von Bentham als a priori Weisheit behandelte dreifache Lesung einer Bill, „des Nachdenkens" wegen, wie er glaubte, nunmehr sich auf zwei, ja sogar auf eine reduzieren würde. Je mehr die Verwaltungstätigkeit des englischen Parlaments zunimmt, wird eben eine Einschränkung der Redefreiheit immer unvermeidlicher. Was diese Tatsache weniger empfindlich macht ist das Vorherrschen der beiden grossen Parteien, die mit selten anderswo vorkommender Mässigung die Rechte der Majorität, die, wie wir sahen, gross sind, niemals rücksichtslos ausnützen, sondern immer dabei an das „vae victis" denken. Diese Parteisitte, die Parteicourtoisie im Gefolge hat, ist der nie versiegende Born, aus dem sich die Lex Parliamenti heute regeneriert und auffrischt. Viele heutige Normen der Lex Parliamenti, der Geschäftsordnung machten ihre Lehrjahre als Parteisitte, als Konventionalismus durch. Das Interpellationsrecht ist gerade ein Beispiel für den Uebergang von Parteisitte in Lex Parliamenti (andere Beispiele siehe unten im IV. Teil).

Die Parteisitte erfüllt die alte mittelalterliche Prozedur der Geschäftsformen mit neuem Leben und besitzt umgekehrt an diesen letzteren, ich will nur an den alten contempt of court erinnern, den kräftigsten Schutz, um die bescheidene Konventionalregel zur Rechtsnorm, zum Gewohnheitsrecht auszureifen. Wenn wir irgend etwas

---

1) Dies betonte u. a. auch der gewiegte Parlamentarier Lord Hugh Cecil M. P., in einer Rede gehalten vor den Mitgliedern der Handelskammer in Bristol (s. Manchester Guardian 30. April 1904): „the House of Lords was to him merely a celestial region — where there were very few rules of debate, and where persons were allowed do discuss all kind of topics, however inconvenient they might be to the Government of the day. — (Laughter). He watched with hungry eyes from the bar of the assembly those privileged mortals, indifferent to whips, indifferent to constituencies, going on their august path straight to the subject that happened to interest them, indifferent altogether to the exigencies of party tactics, which pressed so hardly on their brethren of the other House".

§ 79. von England in der Frage der Geschäftsordnung nachahmen wollten, so wäre es nicht etwa diese oder jene Geschäftsordnungsregel, wie Bentham wähnte, sondern die Art, wie man so tüchtige Parteien gewinnt, wie sie England hat. Die Parteibildung, sollten wir nachahmen, d. h. nicht unnütz die bestehenden zersplittern. Aber lässt sich dies durch Rechtsregeln nachahmen?

V. Kapitel.

Die Funktionen des Parlaments.

1. Abschnitt.

Die gesetzgeberischen Funktionen[1]).

„An act of parliament, thus made, is the exercise of the highest authority that this kingdom acknowledges upon earth."
Blackstone I. 185.

§ 80. ### Die Gesetzgebungs-Initiative.

Dieselbe steht de jure allen Mitgliedern des Parlaments zu, sowohl denjenigen, welche die Regierung oder das Government bilden, als auch den übrigen, die man als Private members zusammenfasst. Faktisch aber wird sie nur von den ersteren ausgeübt, aus Gründen, welche gleich weiter unten erörtert werden sollen. Mit Recht kann für die Gegenwart C. Ilbert, der englische Jurist sagen: „Die gegenwärtige Praxis ist zum grössten Teil zu der Praxis des Parlaments der ersten Eduarde zurückgekehrt, unter denen der König mit Hilfe seiner Minister Gesetze machte".

Dreierlei Gründe sind hierfür massgebend gewesen. Vor allem das Anwachsen der sog. sozialpolitischen Gesetzgebung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts (Todd II. p. 368 f. und Ilbert a. a. O.). Diese legt den Ministern besondere Sorgfalt bei Abfassung der Gesetze auf und verpflichtet sie durch die im Rahmen dieser Gesetzgebung zu erlassenden Provisional Orders, die unter Umständen der Bestätigung des Parlaments bedürfen, zum stetigen Eingreifen in die Verwaltungsmaschinerie in der Form der Gesetzgebung. Der zweite Grund ist in der Tatsache zu erblicken, dass wichtige Massregeln der Gesetzgebung ohne die notwendige Verantwortlichkeit der Regierung ergehen würden, wollte man sie durch Private members einbringen lassen (Hans. D. vol. 185 p. 1259 ff.).

Der dritte Grund ist vor allem in der Technik der Geschäftsordnung zu suchen, welche dem Government, d. i. der Regierung, eine überragende Stellung in den Parlamentsberatungen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts einräumt. Wir haben davon schon oben gesprochen. Hier sei nur noch einiges in Erinnerung gebracht. So ist es ausser dem Rahmen parlamentarischer Etiquette, das Haus über die Erlaubnis abstimmen zu lassen, dass eine Regierungsbill einzubringen sei (Hans. D. vol. 170 p. 494 und 509). Dazu kommt noch, dass die Regierung im Unterhause die meisten Wochentage und Sitzungen parlamentarischer Beratung für ihre Vorlagen und Massregeln geschäftsordnungsmässig in Anspruch nehmen kann. Schliesslich wirkt noch

1) Literatur: May ch. XIX. Ilbert, Legislative Methods and Forms ch. VI. Ilbert, Manual of Procedure 1904 ch. IX.

nach derselben Richtung, d. i. der Einschränkung von gesetzgeberischen Anträgen der Private members, die Tatsache, dass nach Mitternacht gewöhnlich keine opponierten Bills verhandelt werden dürfen. Man wird gerade aus diesem letzten Punkt ersehen können, wie sehr jede Bill eines Private member von dem Gutdünken der Regierung abhängt. Denn wenn er nicht gleich das besondere Glück hat, dass er einen Gesetzesantrag an einem der ersten Mittwochtage der Session einbringen darf, dann kann er gegen den Willen der Regierung, mit seinem Gesetzesantrag gar nicht zum Worte kommen und diese wird es sicherlich verhindern, wenn der betreffende Antragsteller nicht vollständig seine Bill nach ihrem Willen einrichtet, was man „puting the promotor on terms“ nennt. Erwägt man noch dazu, dass für gewöhnlich die wichtigsten Bills im Unterhaus ihren Ausgang nehmen, so kann man, obwohl das eben beschriebene Vorrecht der Regierung nur im Unterhause besteht, getrost von einem Gesetzinitiativmonopol der Regierung sprechen. Eine kleine Statistik wird dies am besten erläutern[1]):

Session	Zahl der eingebrachten Bills	Vom Government	Von Private Members	Royal Assent erteilt an Bills eingebracht von	
				Government	Priv. Members
1895	263	66	197	38	12
1896	256	65	191	44	16
1897	263	67	196	54	16
1898	259	65	194	49	17
1899	224	53	171	37	16
1900	238	66	172	49	5

Also beinahe drei Viertel der gesetzwerdenden Bills werden von der Regierung und nur ein Viertel von Private members eingebracht. So sehr haben sich die Zeiten geändert: Während noch 1829 der Earl Grey behaupten durfte, dass Minister, welche dem Könige geraten hätten, eine Bill im Parlament einbringen zu lassen, nur für diesen Rat, nicht aber für das wirkliche Einbringen des Gesetzesantrags verantwortlich wären da sie diesen nur als Mitglieder des Parlaments eingebracht hätten, wäre eine solche Behauptung heute widersinnig (mirror of parl. 1829, p. 586).

Auf diese Weise ist es auch erklärlich, dass das sog. Vetorecht der Krone heute kaum wieder aufleben wird. Besteht ja doch ein Ersatz dafür in ihrer praktisch geübten Vorsanktion.

Natürlich gibt es davon Ausnahmen. Vor allem in sachlicher Hinsicht. Alle Private Bills sind von der Gesetzgebungsinitiative der Minister frei. Sie werden gewöhnlich weder von den Ministern auf ihrem Wege durch das Parlament gehindert noch gefördert. Schon im Jahre 1830 sagt R. Peel als Staatssekretär des Innern: „I must decline interference with any private Bill, and I cannot but think, from the experience of every day, that the principle on which ministers abstain from any such interference is most salutary“ (Mirr. of Parliaments 1830 p. 2009)[2]). Eine Folge davon ist auch, dass sich die Minister niemals an den Komitees, die über Private Bills verhandeln, beteiligen, sie hätten auch zu wenig Zeit dazu. (H. D. vol. 175 p. 1545.)

Von der oben festgestellten Regel, dass sich die Minister jeder Einmengung in Private Bills enthalten, gibt es eine Ausnahme: nämlich wenn die Private Bill das öffentliche Interesse berührt. Wenn sie dieses nämlich nicht fördert, oder wenn sie

1) S. Ilbert, Methods a. a. O. p. 215.

2) S. auch Mirr. of Parl. 1840 p. 4657 und H. D. vol. 212 p. 627.

§ 80. ihm schadet, dann werden ihr von der Regierung Hindernisse bereitet. (Fall der Mersey Conservancy and Docks Bill H. D. vol. 147 p. 15—19; H. D. vol. 230 p.231; H. D. vol. 198 p. 1128 S. vol. 214 p. 1097; H. D. vol. 230 p. 1949; H. D. vol. 235 p. 881). —

Eine andere Ausnahme von der ministeriellen Gesetzgebungsinitiative betrifft Kirchengesetze. So hat Gladstone behauptet (H. D. vol. 205 p. 166 und vol. 206 p. 504), dass die Regierung für gewöhnlich mit Kirchengesetzgebungsanträgen sich nicht beschäftigen solle, es wäre denn, dass sie davon die endgültige Lösung einer Frage erhoffe und erwarte.

In persönlicher Hinsicht finden ebenfalls Ausnahmen von dem Initiativmonopol der Regierung statt. Dass Private members, wenn sie sich mit der Regierung zu stellen wissen, untergeordnetes Gesetzgebungswerk verrichten dürfen, haben wir oben gehört. Mitunter kann aber sogar eine Unterhausmajorität durch Resolutionen Anlass zu Gesetzen geben. So wurde 1833 das Gesetz betreffend die Abschaffung der Sklaverei durch Resolution des Unterhauses veranlasst. Desgleichen wurde im Jahre 1867 der Vorschlag gemacht, die damals in Frage stehende Erweiterung des parlamentarischen Wahlrechts auf Grund von beschlossenen Resolutionen des Unterhauses als gesetzgeberische Massregel einzubringen. (149 H. D. 3 s. 853, 1654.) Mitunter hat eine Unterhausmajorität Gesetzgebungsmassregeln sogar gegen den Willen der Minister veranlasst. So z. B. die Aufhebung der Test- und Corporations-Acte im Jahre 1828 und die Katholikenemanzipation 1829. Doch werden sich solche Fälle gegenwärtig kaum wieder ereignen. Wird eine Massregel der Gesetzgebung von der Regierung eingebracht, so ist es nicht gerade erforderlich, dass ein Kabinettsminister dieselbe einbringt. So wurden 1831 die grosse parlamentarische Reformbill im Unterhaus von Lord Russel, der kein Mitglied des Kabinetts, sondern bloss paymaster of the forces war, desgleichen die irischen Reformen von 1866 und eine ähnliche Bill von 1867 durch Mitglieder des Government, die nicht Kabinettsminister waren, eingebracht. Gladstone hat 1870 bei Beratung des nicht von einem Kabinettsminister eingebrachten Merchant Shipping Code das Prinzip aufgestellt, dass Gesetzanträge, welche nicht Beratungen über Gegenstände involvieren, die den Stempel der Kabinettsverantwortlichkeit an sich tragen müssten, nicht durch einen Kabinettsminister im Parlament eingeführt zu werden brauchen [1]).

§ 81. Das Verfahren bei der Gesetzgebung (Public Bills).

Das Gesetzgebungsverfahren zerfällt in 5 wichtige, von einander gesonderte Stadien.

I. Die Einbringung der Bill und die erste Lesung. Eine Bill, d. i. ein Gesetzentwurf, kann nur eingebracht werden, wenn er zuvor als notice angezeigt worden ist. Diese Notiz gibt den genauen und vollen Titel der Bill, doch ist ausserdem für die Zwecke der Tagesordnung (Orders of the day) noch ein kurzer Titel angegeben. Derselbe wird auf jeder Seite der Bill vorgedruckt, ist jedoch wohl zu unterscheiden von dem Short Title, der nach der Praxis des Oberhauses für jede Bill verlangt wird und wonach jede Bill nach der „Short Titles Act“ zitiert wird. An dem für den Gesetzesantrag festgesetzten Tag stellt das betr. Parlamentsmitglied den Antrag, dass ihm gestattet werde, die Bill einzubringen. Der Antrag muss Gegenstand und Begründung der Bill enthalten. (May 436.)

Gewöhnlich wird hierbei jede Debatte vermieden. Wird der Antrag angenommen,

---

1) Hans. D. vol. 201 p. 1997: „which do not involve considerations requiring that the responsibility of the Cabinet should be brought to bear upon them in any special sense“.

so wird der Auftrag erteilt, die Bill zu präsentieren, was durch den Antragsteller erfolgen und durch ein oder mehrere Mitglieder (höchstens 12) unterstützt werden muss. Zum Zwecke der Präsentation der Bill erhält der Antragsteller ein Blatt Papier, die sog. dummy, in welcher das rohe Schema der Bill im sogen. Public Bill office des Unterhauses für die Zwecke der Präsentation angefertigt wird. Die wörtlich genaue Bill muss nach der Präsentation dem Schriftführer des Hauses, insbesondere dem Clerk, eingehändigt werden, um gedruckt unter den Mitgliedern des Unterhauses zu zirkulieren. Denn eine wesentliche Vorbedingung für die 2. Lesung ist eben diese Zirkulation. Gewöhnlich verstreicht ungefähr eine Woche zwischen der Einbringung und der Zirkulation. Solange die Bill zirkuliert, können beliebige Abänderungen vom Antragsteller gemacht werden. Nach der Zirkulation kann keine Aenderung mehr vorgenommen werden, ausser im Komitee oder durch Amendement. Marginalnoten und Abteilungsziffern sind keine Bestandteile der Bill (11 Ch. D. [1879] p. 461 und 22 Ch. D. 513) und können daher jederzeit auch von den Beamten des Parlaments abgeändert werden. Bei wirklichem Präsentieren der Bill wird der Antragsteller beim Namen aufgerufen, tritt an die Schranke des Hauses (Bar of the house), d. i. der Raum vor dem Sprechertisch und sagt: „a Bill, Sir" und der Sprecher: „bring it up". Hier wird dieselbe in Gestalt der „dummy" dem Clerk des Unterhauses übergeben. Der Clerk liest den Titel der Bill laut vor. Hierauf wird erst die Frage gestellt, ob diese Bill nun das erste Mal gelesen werden soll („That the Bill, be now read the first time"), welche Fragestellung gewöhnlich, ebenso wie die, ob die Bill gedruckt werden soll, ohne jede Debatte erfolgt. Das Lesen der Bill erfolgte früher wohl in der Weise, dass die ganze Bill inhaltlich verlesen wurde. Gegenwärtig wird nur der Titel der Bill verlesen und zwar ist dem schon dadurch Genüge geleistet, dass der Clerk des Hauses bei Verlesung der übrigen auf der Tagesordnung stehenden Gegenstände auch den Titel der Bill verliest.

Seit dem 17. Februar 1902 (Amendment der St. O. Nr. 31) bürgert sich allmählich eine neue Form der Einführung einer Bill ein. Es ist die Einführung, „without order of the house", während die vorhin besprochene eine Einführung „in pursuance of an order of the house" genannt wird. Die neue Form besteht darin, dass ein Mitglied des Hauses, welches die Bill einzubringen wünscht, den Tag hierzu dem Hause bekannt gibt, d. i. durch Eintragung in das sog. Notice paper. Die Notiz erscheint dann im Anschluss an die „Votes and proceedings" unter dem Titel „At the Commencement of Public Bussines". Wenn dieser Punkt der Tagesordnung erreicht ist, ruft der Sprecher das betr. Unterhausmitglied auf und dieses legt die Bill auf den Tisch des Hauses. Während bei dem erstgenannten Modus der Einbringung der Gesetzantragsteller an den Sprecher herantritt mit den Worten „a Bill, Sir", übergibt er nunmehr dem Clerk beim zweiten Modus die Bill. Derselbe verliest den kurzen Titel der Bill. Das gilt als die erste Lesung der Bill. Hierauf fragt der Sprecher den Gesetzeinbringer, an welchem Tage er die zweite Lesung fixieren wolle. Bills, welche in einem Komitee des ganzen Hauses ihren Anfang nehmen müssen, wie z. B. alle Geldbills, sind von der zweiten Form der Einbringung ausgeschlossen.

Mitunter kann der Sprecher im Unterhause gleich bei Einbringung eines Gesetzesantrages, gegen den Opposition erwartet wird, eine kurze Feststellung sowohl von dem Einbringer als auch von dem Opponenten verlangen, ohne dass weitere Debatte zugelassen würde. Man nennt dies die „ten minutes rule" der St. O. 11 (May 244). Im Oberhause steht es jedem Peer frei, ohne weiteres, insbesondere ohne sog. „notice", d. i. Ankündigung, den Gesetzesantrag einzubringen, d. i. auf den Tisch des Hauses niederzulegen. Der oben geschilderte Modus Nr. 2 der Einbringung im Unterhause ist im Anschlusse an das im Oberhaus gültige Verfahren eingerichtet worden.

§ 81. Nach der ersten Lesung, die nur Formsache ist, erfolgt die Drucklegung der Bill. Diese kann aber auch schon unmittelbar nach der Einbringung und vor der ersten Lesung erfolgen, muss aber jedenfalls vor der zweiten Lesung erfolgen. Wenn die Bill einmal auf Anordnung des Hauses gedruckt ist, dann kann sie nicht mehr ohne Zustimmung des Hauses abgeändert werden. Ja, es ist sogar schon wider den parlamentarischen Gebrauch, eine zum ersten Mal gelesene Bill ohne Zustimmung des Hauses abzuändern, denn, wie der technische Ausdruck heisst, die Bill ist bereits in den Besitz des Hauses („into the possession of the house") übergegangen. Der gedruckten Bill kann ein kurzes Memorandum von dem Antragsteller beigefügt werden. Jedoch darf dieses nicht raisonierenden Charakter haben (May 442).

II. Die zweite Lesung. Sie ist der Höhepunkt und der wichtigste Teil des parlamentarischen Gesetzgebungsaktes. An dem für die zweite Lesung festgesetzten Tage stellt der Gesetzeinbringer den Antrag, „That the bill be now read a second time". Das ist der Augenblick, in dem die Bill ihre Kraftprobe zu bestehen hat, denn jetzt können Anträge, welche die Bill für die Session vernichten [1]), gestellt werden. Die eine Form eines solchen vernichtenden Antrages ist, dass anstelle des Wortes „nun (now)" in dem oben angeführten Antrag auf zweite Lesung, die Worte „this day three months" oder „this day six months" eingesetzt werden. Die andere Form ist, dass in dem Antrag auf zweite Lesung alle Worte nach dem Wort „that" weggelassen und eine Resolution eingesetzt werde, welche einen besonderen Grund gegen die zweite Lesung substituiert. Die erste Form des vernichtenden Antrags wird vorgezogen. Denn eine blosse Negation der zweiten Lesung würde diese letztere bloss an dem betr. Tage ausschliessen. Nichts würde aber im Wege stehen, die Bill an einem anderen Tage nochmals einzubringen. Um dies zu verhindern, wird eben der Antrag gestellt, dass diese Bill zwar nicht jetzt, sondern in 3 oder 6 Monaten zum zweiten Mal gelesen werde. Die zweite Lesung wird also auf einen Tag verlegt, der ausserhalb der voraussichtlichen Tagung des Parlaments, also ausserhalb der Session liegt. Dies kommt ebenfalls und noch viel wirksamer als die blosse Negation, einer Verwerfung der zweiten Lesung gleich.

Bei der Diskussion über die zweite Lesung darf nicht in das Detail der Bill gegangen werden. Es wird nur das Prinzip der Bill erörtert. Amendments, sofern sie sich auf den Inhalt der Bill beziehen, werden in diesem Stadium nicht entgegengenommen. Erst nach der zweiten Lesung ist dies zulässig.

III. Das Komitee-Verfahren [2]). Wenn die Bill zum zweiten Mal gelesen ist,

---

1) Die Regel, wonach eine in einem Hause durchgefallene Bill, in demselben Hause in derselben Session nicht wieder eingebracht werden kann, findet sich zuerst ausgesprochen in den Lords Journals vom 17. Mai 1606: „Ordered, as the course of Procedure of a Bill in the House, that when a Bill hath been brought in the House, proceeded withall, and Rejected, another Bill of the same argument and matter, may not be renewed and begun again, in the same Session, and in the same House where the former Bill was begun; but, if a Bill begun in one of the Houses, and there allowed and passed, be sent unto the other House, although it be then on Reading disliked and refused; nevertheless, if the matter be thought fit to be proceeded withall, and that it may be done better by a new Bill, it is holden Agreeable to the Order of Parliament, that a new Bill of the same matter may be drawn and begun again in that House, whereunto it was sent as aforesaid". Dies ist noch heute geltendes Recht!

2) Die frühesten Normen zur Herbeiführung eines geregelten Komiteeverfahrens finden sich schon zu Beginn des 17. Jahrhunderts. So schon Lords Journals vom 19. Dez. 1601, dass nach der 3. Lesung kein Recommitment möglich; wiederholt als Order: Lords Journals vom 1. Dez. 1621. Die Bestellung eines besonderen Berichterstatters des Komitees finden

wird ohne weiteres auf Veranlassung des Einbringers ein Tag für die Komitee-Beratung angeordnet. Die Beratung im Komitee erfolgt, wenn keine Ausnahme festgestellt ist, für gewöhnlich im Komitee des ganzen Hauses. Doch kann auch auf besonderen Antrag, insbesondere des Gesetzeinbringers, die Verweisung der Bill an ein Standing oder Select Committee erfolgen. Im letzteren Falle muss aber jedenfalls die Bill nach dem Verfahren im Select Committee vor der 3. Lesnng von einem Komitee des ganzen Hauses durchberaten werden (May 469 f.). **§ 81.**

An dem Tage, für welchen die Komitee-Beratung angesetzt ist, verlässt der Sprecher, wenn dieser Punkt der Tagesordnung erreicht ist, ohne weitere Fragestellung seinen Stuhl, und sein Stellvertreter, der Chairman of ways and means besteigt denselben, womit die Komitee-Beratung des ganzen Hauses beginnt. Nur wenn eine besondere Instruktion dem Komitee für die Abfassung und Beratung der Bill mitgegeben werden soll, wird zuvor diese Instruktion in ordentlicher Sitzung des Hauses beraten.

Bezüglich der Instruktion gelten für das Unterhaus folgende Grundsätze. Nach St. O. Nr. 34 gilt als generelle Instruktion für ein Komitee des ganzen Hauses, dass dieses alle Amendments zu der Bill, die mit dem Hauptgegenstand derselben in Verbindung stehen und hierfür von Relevanz sind, beraten darf. Es wird demnach nicht häufig vorkommen, dass ausserdem noch Spezialinstruktionen dem Komitee gegeben werden. Die hiebei massgebenden Grundsätze sind durch speaker's ruling vom 5. Mai 1893 wie folgt festgestellt:

1) eine solche spezielle Instruktion muss das Komitee zu irgend etwas ermächtigen, wozu es nicht schon von Haus aus befugt ist. So kann z. B. eine Instruktion erteilt werden zu Amendments, welche zwar den Hauptgegenstand der Bill nicht berühren, aber doch einen Gegenstand betreffen, welcher mit dem Hauptgegenstand einen gewissen Zusammenhang hat. So wurden z. B. 1860 und 1866 aus Anlass der parlamentarischen Wahlrechtserweiterung Instruktionen mitgegeben, um Bestimmungen einzufügen, welche die Wahlbestechung verhindern sollen. Bei der „Representation of the people Act von 1867 wurden Bestimmungen instruiert, welche die Kommunalsteuern betrafen u. s. f. Die Instruktion muss das Komitee ermächtigen, sie darf nicht imperativ sein. Nur Instruktionen für Select comittees oder Instruktionen im Oberhause können auch imperativ sein.

2) Die Instruktion muss dem Zwecke der Bill entsprechen, sie darf vor allen Dingen nicht den Charakter der Bill ändern.

3) Es ist wider den parlamentarischen Brauch, mittels Instruktion zu einer Bill einen gesetzgeberischen Gegenstand einzuführen, welcher seinem Wesen nach von dem Hauptgegenstand vollständig verschieden ist. Soll eine solche spezielle Instruktion eingeführt werden, so muss ausserdem noch eine besondere Notiz hiefür in der Tagesordnung angezeigt sein. Einschränkende Instruktionen wurden auch ohne solche Notiz zugelassen (May 455).

Wenn die Bill im Komitee zur Beratung steht, dann veranlasst der Vorsitzende Chairman die Beratung jeder Klausel, jedes Paragraphen in der Ziffernfolge. Amendments werden im Anschlusse an jeden Paragraphen erörtert. Wird der Paragraph nicht amendiert, so stellt der Vorsitzende die Frage „That this clause stand part of the bill“ (d. h. diese Klausel soll Teil der Bill sein). Wird der Paragraph amendiert,

---

Commons Journals vom 20. Jänner 1629: „Ordered: Upon committing every public Bill, one of the Committee shall be specially named to take care of it“. Betreffs der älteren Form von ‚Reports‘ stellt Edward Coke, der berühmte Jurist, folgende zwei Regeln im Unterhause (Commons Journals vom 3. März 1624) fest: „1° Relatio dicitur plena, quando plena veritas continetur“. „2° Per divisionem res melius apparent“.

§ 81. dann ergeht die Frage „That this clause as amended stand part of the bill“. Wenn eine ganze Paragraphengruppe voraussichtlich nicht amendiert wird, so ruft der Vorsitzende die Nummern der Paragraphen (z. B. von 1 bis 10) aus und stellt dann die Frage: „That thise clauses stand part of the bill“. Vorhergehende Bekanntgebungen von Amendments (notices) sind nicht notwendig. Auch kann ein Mitglied des Komitees ein Amendment durchsetzen, das unter dem Namen eines andern notifiziert worden ist. Die Amendments, die schriftlich eingebracht werden müssen, werden in der Reihenfolge der Paragraphen vom Chairman angeordnet (technisch: „marshalled“). Sind mehrere Amendments zu einem Paragraphen vorhanden, so kommen sie in der Reihenfolge, in der sie eingebracht worden sind, zur Beratung. Der Gesetzeinbringer hat aber hiebei immer mit seinem Amendment den Vorrang. Hiebei ist folgende, an Gerichtsförmlichkeit erinnernde Prozedur vorgeschrieben. Bei den Amendments geht man nämlich derart vor, dass Linie für Linie, Satz für Satz des Paragraphen, wie er eventuell amendiert werden soll, durchberaten wird (May 456). Wenn nun ein Teil des Paragraphen amendiert erscheint oder das Amendment zu einem Teil des Paragraphen abgelehnt worden, so kann kein Amendment zu einem früheren Teil des Paragraphen noch nachträglich gestellt werden.

Ein Amendment muss folgende Voraussetzungen erfüllen: Es muss für den Hauptgegenstand der Bill relevant sein; es muss verständlich und grammatisch richtig sein, es darf nicht einer früheren Entscheidung des Komitees widersprechen, es muss wirklich ein Amendment und nicht eine verhüllte neue Bestimmung enthalten. Ein beantragtes Amendment kann nur mit Genehmigung des Komitees zurückgezogen werden. Nach den Amendments kommen die, der Zweckmässigkeit halber postponierten d. i. aufgeschobenen Klauseln zur Beratung und schliesslich die neuen, im Komitee eingefügten Paragraphen (New clauses). Im Oberhause werden diese letzteren nicht erst zum Schlusse, sondern sogleich an geeigneter Stelle während der Beratung der ursprünglichen Bestimmungen eingefügt. Neue Klauseln müssen im Komitee die erste Lesung durchmachen, was dadurch geschieht, dass der Clerk des Hauses die Marginalnote des Paragraphen verliest. Hierauf ergeht die Frage „That this clanse be read a second time“ und dann die Frage „That this clause, be added to the bill“. Schedulen, d. s. übersichtliche Zusammenfassungen aller durch die Bill aufgehobenen Gesetze, welche als Anhang zur Bill beigegeben werden, oder sonst Formularien, die notwendig werden, kommen nach den New clauses zur Beratung. Schliesslich die Praeambel, d. i. das Vorwort zur Bill, gegenwärtig aber nicht üblich. Im Oberhause kommen dann noch die Titel zur Beratung. Wenn die Beratung im Komitee geschlossen wird, so stellt der Chairman die Frage, ob er über die Bill dem Hause berichten solle („that I do report this bill to the house“). Wenn die Verhandlung innerhalb der an dem Tage für das Komitee festgestellten Zeit nicht abgeschlossen werden kann, so richtet der Chairman die Frage im Unterhause, ob er dem Hause „progress“, d. h. „Fortschritt“ berichten und um Erlaubnis wieder zu tagen, bitten solle. Im Oberhaus stellt der Chairman die Frage, ob das Haus wieder als Komitee sitzen solle, verlässt dann im Bejahungsfalle seinen Sitz und stellt dem Haus denselben Antrag.

Die Komitee-Beratung verrichtet gewissermassen die technische Detailarbeit der Gesetzgebungsmaschine. Im Oberhaus wird mitunter von ihr Umgang genommen und es schliesst sich an die zweite unmittelbar die dritte Lesung an. Im Unterhause kommt dies in neuerer Zeit nicht vor. Als interessantes Beispiel hierfür mag jedoch die Anerkennungsakte von 1688 gelten, wodurch König Wilhelm III. und die Königin Marie als Kroninhaber anerkannt worden sind.

Zum Schlusse wäre noch zu bemerken, dass auch im Komitee noch dadurch eine

Bill fallen gelassen werden kann, dass entweder mitten in der Beratung „progress“ § 81. berichtet wird, oder dass der Antrag gestellt wird, dass der Chairman seinen Sitz verlasse, oder dass das mangelnde Quorum festgestellt wird. In diesen beiden letzteren Fällen ist die Bill als gefallen anzusehen, weil der Chairman vom Komitee keinen Auftrag darüber erhalten hat, was er ans Haus berichten soll. Im ersteren Falle erfolgt der Durchfall der Bill dadurch, dass der Chairman überhaupt nicht das Haus um Erlaubnis, wieder zu tagen, bittet.

Stehen zwei oder mehrere Bills zur Komiteeberatung an demselben Tage in der gleichen Sitzung, so wird am Schlusse der Beratung über die eine Bill die Beratung der andern angeschlossen, ohne dass der Chairman seinen Sitz verlässt. Er erstattet dann den Bericht gleichzeitig über beide oder mehr Bills (St. O. 33).

Während eine Bill in Komiteeberatung steht, können die einzelnen Paragraphen, sofern sie amendiert sind, auf Veranlassung des Sprechers von Zeit zu Zeit wieder gedruckt werden. Jedenfalls muss eine wesentlich geänderte Bill (und es kann mitunter vorkommen, dass aus der Bill im Komiteestadium eine neue, ganz andere wird [May p. 462 f.]) vor der Beratung über den Report, also vor dem nächsten Stadium gedruckt und unter die Abgeordneten verteilt werden.

IV. Das Reportstadium (insbesondere die „consideration of a bill as amended“). Wenn eine Bill vom Komitee des ganzen Hauses durch den Chairman ohne Amendments reportiert wird, so kann auf Antrag die dritte Lesung sofort oder in der nächsten Sitzung erfolgen. Dies geschieht sogar gewöhnlich, ausgenommen bei Bills, welche Steuern auferlegen oder Geld bewilligen (St. O. 39).

Ist jedoch die Bill als amendiert reportiert, so setzt jedesmal ein neues Stadium ein, das sog. Reportstadium, das zur Beratung der amendierten Bill dient. Werden Bills von einem Standing committee reportiert, so ist es gleichgültig, ob sie als amendiert oder nicht amendiert reportiert werden. In beiden Fällen werden sie nämlich in das Reportstadium gestellt (St. O. 50 in ihrer Abänderung von 1901).

Ist das Reportstadium nötig, dann wird keine besondere Frage hierfür gestellt, ausgenommen, dass der Gesetzeinbringer die Beratung verschoben wünscht oder dass ein Antrag vorliegt, die Bill zu rekommittieren, d. h. sie nochmals das Stadium der Komiteeberatung durchlaufen zu lassen.

In diesem Reportstadium werden neue Klauseln im Gegensatz zum Komiteestadium vor den Amendments beraten. Bezüglich dieser neuen Klauseln und Amendments, wie sie im Reportstadium vorgebracht werden, gelten nachstehende Grundsätze: Eine neue Klausel, d. i. ein neuer Paragraph, kann nicht ohne vorhergehende Bekanntgabe beantragt werden. Der Antrag muss von dem Unterhausmitglied eingebracht werden, der ihn zuvor bekannt gegeben hat (St. O. 38). Ferner nur ein relevantes Amendment, oder wie die St. O. 41 sagt, nur ein Amendment, das im Komitee des ganzen Hauses ohne besondere Instruktion gestellt werden könnte, ist im Reportstadium zulässig. Früher konnten nämlich beliebige Amendments gestellt werden, auch solche, welche mit dem Hauptgegenstand der Bill gar keinen Zusammenhang hatten. Dieser üblen Praxis hat im Jahre 1888 die genannte St. O. 41 ein Ende gemacht. Schliesslich kann eine neue Klausel oder ein Amendment, welche eine Belastung des Staatsschatzes bedeutet oder neue Kommunallasten einführt, nicht im Reportstadium eingebracht werden (May 468).

Bei Beratung der amendierten Bill werden die einzelnen Bestimmungen nicht nochmals einzeln durchberaten, sondern die Bill wird als Ganzes behandelt, und die neu eingebrachten Amendments werden nach Seitenzahl und Linie, auf welche sie sich beziehen, durchberaten. Wird der Antrag gestellt, einen Paragraphen auszulassen, so

§ 81. stellt der Sprecher die Frage: „That this clause stand part of the bill". Im übrigen wird das gleiche Verfahren wie im Komitee hierbei beobachtet.

Mitunter kann auf Antrag nach dem Reportstadium die Bill wieder an das Komitee zurückverwiesen werden. Dies nennt man technisch das „Recommittal of bill." Die Bill kann rekommittiert werden, entweder im ganzen oder in Bezug auf einzelne Teile. Der häufigste Fall eines solchen „Recommittal" ist die Einfügung einer Bestimmung, welche eine Belastung des Staatsschatzes oder die Auferlegung einer Kommunallast bedeutet. Bevor jedoch das Komitee nach dem „Recommittal" zu dieser Einfügung schreiten darf, muss die Bestimmung von der Krone empfohlen, sodann durch Resolution eines Komitees des ganzen Hauses genehmigt und dem Hause reportiert sein. Die Beratung im Komitee nach einem „Recommittal" ist auf den besonderen Zweck, für welchen die Bill rekommittiert wurde, eingeschränkt. Im übrigen gleicht das Verfahren dem gewöhnlichen Verfahren im Komitee.

V. Die dritte Lesung. Nach dem Reportstadium wird der Antrag gestellt, dass die Bill zum dritten Male gelesen werde und zwar sofort oder an einem künftigen Tag, den der Gesetzeinbringer bestimmt. Steuer- oder Geldausgaben-Bills werden gewöhnlich nicht sofort nach dem Reportstadium zum dritten Male gelesen. Bei der dritten Lesung werden im Unterhause nur mündliche Amendments gemacht (St. O. 42). Im Oberhaus können Amendments und neue Bestimmungen wie bei der zweiten Lesung vorgebracht werden. Die Tagesordnung der dritten Lesung kann auch zurückgezogen und die Bill auch jetzt noch rekommittiert werden. Nach der dritten Lesung ist es im Unterhause üblich, den Titel der Bill zu lesen und ihn, wenn nötig, entsprechend den neuen Modifikationen der Bill, zu amendieren. Im Oberhause wird der Titel der Bill schon im Komiteestadium amendiert. Auch unterscheidet sich das Verfahren des Oberhauses in diesem Stadium der dritten Lesung von dem im Unterhause dadurch, dass dort nach der dritten Lesung noch die Frage folgt „that this bill do pass", während dies hier nicht mehr üblich ist.

VI. Der Verkehr des Ober- und Unterhauses aus Anlass einer Bill. Wenn eine Bill im Unterhause angenommen ist, so erfolgt ohne weiteres die Anordnung, dass der Clerk des Hauses die Bill dem Clerk des andern Hauses[1]) überbringe mit einer entsprechenden Botschaft. Im Unterhause schreibt der Clerk auf die Bill: „Soit baillé aux Seigneurs" und unterzeichnet die Bill. Im Oberhaus wird die Botschaft an die Commons dahin abgefasst, dass die Lords die Zustimmung der Commons für die Bill erbitten. Kommt eine Bill vom Unter- aus Oberhaus, so bleibt sie gemäss St. O. 38 des Oberhauses auf dem Tisch dieses Hauses durch 12 Sitzungen liegen. Lenkt niemand die Aufmerksamkeit des Hauses auf die Bill, d. h. verlangt niemand die zweite Lesung innerhalb dieser Zeit, so verschwindet sie von der Beratung überhaupt. Doch kann noch innerhalb der Session ein Lord die zweite Lesung der Bill verlangen. Er muss jedoch 8 Tage zuvor Kenntnis davon geben. Im Unterhause wird, wenn eine hier ihren Anfang nehmende Bill vom Oberhause mit Amendments zurückkommt, die einen rein formellen Charakter haben, gewöhnlich der Antrag gestellt, die Amendments der Lords sofort in Beratung zu ziehen, ohne dass eine besondere vorausgehende Bekanntgabe hierfür nötig wäre. Ob Amendments diesen rein formellen Charakter haben, entscheidet der Sprecher. Ist dieser rein formelle Charakter der Amendments, die von Seiten der Lords gemacht worden sind, nicht gegeben, so findet bei Bills, welche im Unterhaus ihren Ursprung genommen haben, auf Antrag des Gesetzeinbringers die Be-

1) Ueber die Vorgeschichte dieser neuen Praxis des Verkehrs der Clerks untereinander. Clifford, History of Private Bill Legislation, I. p. 293 ff.

ratung hierüber an einem künftigen Tage statt. Bei dieser Beratung kann der Antrag § 81. gestellt werden, dass die Amendments der Lords für 3 oder 6 Monate aufgeschoben oder ganz beiseite gelassen werden. Erfolgt dies nicht, dann liest der Clerk des Hauses die Amendments und der Sprecher stellt die Frage: „That the house do agree with the lords in the said amendment“ (oder „amendments“). Wenn das Haus Amendments zu den Amendments der Lords stellen will, so kann es dies tun; jedoch müssen dieselben zu einander im Verhältnis der Relevanz stehen.

Hat jedoch die Bill im Oberhause den Ursprung genommen, so wird sie bei ihrem Einlangen im Unterhaus zum erstenmale gelesen und gedruckt. Sodann wird ein Unterhausmitglied, welches die Vertretung der Bill auf sich nimmt, den Antrag auf 2. Lesung der Bill an einem bestimmten Tag, stellen. Erfolgt dieser Antrag nicht, so macht die Bill im Unterhause keinen Fortschritt. Im übrigen erfolgt dasselbe Verfahren, wie es oben für den Fall beschrieben wurde, dass die Bill im Unterhause ihren Anfang nimmt.

Wenn infolge des Hin und Her der Amendments eine Einigung zwischen den beiden Häusern nicht zu erzielen ist, wenn beide Häuser die Gründe ihres Auseinandergehens in Form von Botschaften (messages) einander bekannt gegeben haben, so kann folgendes stattfinden: 1) entweder einigen sie sich doch, was namentlich auf dem Wege von Konferenzen[1]) früher stattfand, zu denen beide Häuser Delegierte entsenden konnten, oder 2) man verschiebt die Amendments, an denen Anstoss genommen wird, für 3 oder 6 Monate oder 3) man setzt den Punkt der Tagesordnung, der die Bill betrifft, ab und zieht die Bill zurück oder man setzt 4) die Amendments des andern Hauses ganz beiseite. Punkt 2—4 entspricht vollständig dem Durchfall der Bill.

Abweichungen von dem normalen Weg. § 82.

Zu den Abweichungen von dem normalen Weg der Gesetzgebung gehören folgende typischen Fälle:

1) Die sog. Hybrid-Bills. Wenn nach der 1. Lesung zutage kommt, dass eine Public Bill Rechte von Individuen tangiert, so wird der Gesetzeinbringer vom Public bill office, das wir oben kennen gelernt haben, davon verständigt. Die Prüfer der Petitionen für Private Bills (s. u.) werden sodann beauftragt, die Bill daraufhin zu prüfen, ob sie den Anforderungen der für die Private Bill aufgestellten Standing Orders entspricht. Wenn die Prüfer oder das ihnen übergeordnete Select committee on standing orders (s. unten) mitteilt, dass die Bill fortschreiten darf, dann wird sie zum zweitenmal gelesen und ein Select committee hierauf bestellt, das teils vom Hause teils von dem Committee of selection nominiert wird. Dieses Komitee hört die Parteien und ihre Einwände im kontradiktatorischen Verfahren. Sodann wird die Bill von diesem Komitee dem Hause reportiert, dann einem Komitee des ganzen Hauses rekommittiert. Von da ab wird das sonst bei Public Bills übliche Verfahren befolgt (May, 443).

2) Prärogativ-Bills, d. s. solche, welche die Prärogative der Krone betreffen. Dieselben müssen für gewöhnlich von der Regierung eingebracht werden; nur ausnahmsweise, wenn die Bill durch ein Private member eingebracht werden soll, muss das Haus mittels Adresse die Krone um Erlaubnis bitten und diese Erlaubnis muss vor dem Einbringen der Bill erteilt sein (Hans. D. v. 63, d. 1585, v. 191 p. 1899, v. 192 p. 113 und Verhandlungen im Oberhaus vom 28. April 1868 und 9.

---

1) Diese sind gegenwärtig in desuetudo gefallen. S. über den Modus procedendi hier bei May 412—416.

§ 82. und 26. Juli 1875). Doch ist mitunter Beibringung der Zustimmung selbst vor der 3. Lesung gestattet worden (Hans. D. vol. 191, p. 1564, 1898). Insbesondere ist dies letztere zulässig, wo eine Local oder Private Bill Kroneigentum berührt (May p. 875). Diese Zustimmung wird durch ein Mitglied des Staatsrats (privy councillor) im Unterhause erteilt, vorausgesetzt, dass ein zustimmendes Certifikat von den Beamten, welche die Verwaltung des Kroneigentums haben, beigebracht werden kann.

Im übrigen wird, wo eine öffentliche Bill die Prärogative der Krone berührt, dieselbe von der Regierung eingebracht und dem Hause bekannt gegeben, „dass Seine Majestät geneigt sei, seine Interessen znr Verfügung des Parlaments zu stellen etc. (that H. M. is pleased to place at the disposal of Parliament his interests etc.)“. Dies bedeutet aber durchaus nicht eine Vorsanktion der Krone, sondern bloss, dass der Souverän dem Weg der Bill im Hause kein Hindernis in den Weg legen will. Die königliche Zustimmung muss dann noch ausserdem erteilt werden (Hans D. vol. 191 p. 1445, und vol. 192 p. 732). Jene Mitteilung aber muss jedenfalls vor dem Komiteeverfahren von der Krone durch die Minister an das Haus ergehen (mirr. of parl. 1833, p. 1627, 1733, 2377, 2876).

3) Confirmation of provisional Orders bills, d. s. Akte, welche provisorische Verordnungen und Verfügungen der Ministerien, die unter dem Vorbehalt parlamentarischer Genehmigung erlassen worden sind, bestätigen. Sie unterliegen einem Verfahren, welches dasselbe ist, das wir oben bei den Hybrid Bills unter Nr. 1 kennen gelernt haben (St. O. 151 des House of Commons und St. O. 76 a des House of Lords.)

4) Bills, welche den Staatsschatz des einheitlichen Königreichs oder Indiens belasten, ferner alle Bills, welche Geldausgaben bewilligen oder einen Erlass einer der Krone geschuldeten Geldsumme betreffen, müssen vor ihrer Einbringung durch Resolution eines Komitees des ganzen Unterhauses genehmigt werden. Dieser Resolution muss die Krone ebenfalls vor der Einbringung zugestimmt haben. Die Zustimmung der Krone wird durch einen Minister oder den Privy Councillor, der auf Anweisung des Schatzamts (treasury) hierbei handelt, erteilt werden. Die Tatsache der Erteilung und der Name des Unterhausmitglieds, durch den sie erteilt wird, wird im Journal des Hauses verzeichnet.

5) „Bills for a general pardon, or acts of grace.“ Dieselben müssen immer von der Krone ausgehen. Sie werden nur einmal in jedem Hause gelesen, während die Mitglieder jedes Hauses unbedeckten Hauptes sein müssen. Dann empfangen sie die königliche Zustimmung in der gewöhnlichen Form. Solche Bills können niemals von einem Hause amendiert werden, sondern müssen im ganzen angenommen oder verworfen werden (May 436).

6) Bills of indemnity, das sind Bills, welche Personen vor den Konsequenzen eines im Interesse des Staats verübten Rechtsbruches schützen sollen. Hierher gehören alle ministeriellen Notstandshandlungen, welche objektiv nach englischem Recht rechtswidrig sind. Um die Strafe von den Rechtsbrechern abzuwenden, ergeht eine solche Indemnity Bill. Sie wird in der gewöhnlichen Form anderer Bills beraten, passiert aber, da sie gewöhnlich von dringender Natur ist, alle Stadien der Gesetzgebung an einem Tag und in einer Sitzung (s. z. B. 254 Hans. D. 3. Serie 646).

Zu den Abweichungen von dem gewöhnlichen Gang der Gesetzgebung wird man auch jene Fälle rechnen müssen, in denen Gesetze durch Unregelmässigkeiten und Versehen zustande gekommen sind. Diese Unregelmässigkeiten können entweder darin bestehen, dass der Wille der Commons und der Wille der Lords scheinbar über einen gesetzgeberischen Gegenstand zusammen stimmten, aber nur scheinbar. In Wirklichkeit

war die Zustimmung von beiden Häusern zu verschiedenen Bills erfolgt. Oder die Commons hatten eine Bill der Lords mit einem Amendment angenommen, wozu die Lords noch hätten zustimmen müssen. Durch Versehen war aber die Bill ohne weiteres in die königliche Kommission zum Zwecke der königlichen Zustimmung aufgenommen worden. Mitunter kommt es aber auch vor, dass scheinbar eine Uebereinstimmung von Parlament und Krone, wie sie zum Zustandekommen des Gesetzes notwendig ist, vorliegt, dass in Wirklichkeit aber die königliche Zustimmung zu einer Bill erteilt ist, ohne dass das Parlament wirklich über die Bill in der notwendigen Form der Beratungsstadien beraten hätte. § 82.

In allen diesen Fällen kann der Irrtum, durch den das Gesetz so zustande gekommen ist, niemals einseitig von dem irrenden Organ berichtigt werden, sondern es ist dazu immer ein Gesetz nötig (s. May 489 f.).

2. Abschnitt.

Die Budgetbewilligung[1]).

„He yielded to the Subsidy, but misliked that this House should join with the Upper house in the granting of it. For the Custom and Privilege of this House has always been, first to take an offer of the Subsidies from hence then to the Upper House. And Reason it is, that we should stand upon our Privilege, seeing the Burthen resteth upon us the greatest number."
Francis Bacon im Unterhause (1593).

Die Technik des englischen Budgets. § 83.

Die englische Appropriationsakte unterscheidet sich in ihrer äusseren Form von dem kontinentalen Budgetgesetz dadurch, dass sie nur einen Teil desselben wiedergibt, nämlich den Ausgabenetat, während der kontinentale Einnahmenetat fehlt. Insofern dieser Steuerbewilligungen enthält, wird er in England in der Form besonderer Gesetze, der sog. finance acts, erlassen. In England existiert kein einheitliches Budgetgesetz. Der Ausdruck „Budget" wird hier dazu verwendet, die den Staatsvoranschlag entwickelnde Rede des Chancellor of the Exchequer, die er im Unterhause (C[te] of Mays and Means) hält, zu bezeichnen.

I. Die Appropriationsakte besteht ihrer äusseren Form nach gegenwärtig aus dem Tenor des Gesetzes in Form weniger Paragraphen, die gewisse, immer wiederkehrende Klauseln sind und später noch näher zu erklären sein werden, und aus den sog.

---

1) Literatur: Für die Geschichte: Hatsell, Precedents vol. III. Für die Gegenwart: Hearn a. a. O. ch. XIII. und XIV. Dicey ch. X. May ch. XXII. Ilbert, Manual a. a. O. ch. X. Von Blaubüchern: Report of Commons Committee on Estimates Procedure 1888 Nr. 281 und Report of Commons Committee on National Expenditure 1902 Nr. 387. Aus der deutschen Literatur sind hier zu nennen die Schriften von Gneist, Budget und Gesetz 1867, 1—15; Gesetz und Budget 1879 S. 191 ff. und Englisches Verwaltungsrecht II., S. 714 ff. Alles für die Erkenntnis des englischen Rechts gleich wertlos, nicht bloss heute, sondern schon zu der Zeit, als es geschrieben war. Gneist liebt die parlamentarische Regierung in England nicht und ignoriert sie auch hier in diesem Zusammenhange. Er konstruiert das englische Recht hier durch die Anschauungen der preussischen Konfliktszeit hindurch. Richtig hat dieses seltsame Uebersehen der parlamentarischen Regierung bei Gneist schon Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887 S. 130 ff. gerügt. Ausserdem sei hier noch die Schrift von Seidler, Budget und Budgetrecht 1885, erwähnt. Vorzüglich ist Stourm, Le Budget, Paris 1900 passim.

§ 83. „grants of supply“, den Geldbewilligungen des Parlaments, welche im Anhange, in den sog. Schedules des Gesetzes näher spezifiziert sind.

Die Geldbewilligungen „grants of supply“, wie sie in der Appropriationsakte hübsch säuberlich nebeneinander gestellt und nach den 3 Hauptgruppen, Flotte, Armee und Civil Service (Staatsdienst d. h. die übrigen Verwaltungszweige) geordnet sind, ergeben sich aus den sogen. Votes des Parlaments, welche entsprechend dem Voranschlag der Regierung, den sogen. Estimates, gemacht werden.

1) Die Estimates, der Staatsvoranschlag. Gemäss einer Resolution des Unterhauses vom 19. Februar 1821 wird alljährlich auf königliche Anordnung (royal command) innerhalb der ersten 10 Tage der neu eröffneten Session, oder wenn die Session schon vor Weihnachten begonnen hat längstens bis 15. Januar des nächsten Jahres, der im Herbste von dem Schatzamt (treasury) vorbereitete Staatsvoranschlag dem Unterhause vorgelegt und zwar in 4 Hauptteilen: Flotte, Armee, Civil Service (übrige Staatsverwaltung) und Steuerverwaltung (Revenue Departments). Jeder dieser 4 Hauptteile enthält zu oberst die ihn betreffende Gesamtsumme und dann die Unterabteilungen (subheads) mit den einzelnen Posten (items). Dieser Detailvoranschlag soll im Prinzip das gesamte sog. Verwaltungsjahr umfassen. Doch ergibt sich mitunter die Notwendigkeit von Ergänzungen, welche in Gestalt von sog. additional or revised estimates dem Hause vorgelegt werden der Art, dass eine Neuredaktion des gesamten Voranschlags vor das Haus gebracht wird. 1902 wurde auch eine Revision des gesamten Voranschlags verlangt, da der ursprüngliche Voranschlag für die Armee die voraussichtlichen Kosten des Transvalkrieges enthalten und dann durch den Friedensschluss im Juni 1902 eine Aenderung erfahren hatte (s. Daily News, Juni 1902). Ausser den gewöhnlich im Herbste vorbereiteten Voranschlägen und ihren Nachträgen werden Voranschläge verfertigt (estimates), um Vorschussbewilligungen (grants of account), Nachtragsbewilligungen (supplementary grants), Budgetüberschreitungen (excess grants) dem Unterhause mundgerecht zu machen.

Diese Estimates bilden die Grundlage der parlamentarischen Bewilligungen (votes).

Die Vorbereitung des Staatsvoranschlags durch die Treasury erfolgt in nachstehender Weise (Report on national expenditure C. P. 1902 Nr. 287 p. 191 ff.):

Am 1. Oktober eines jeden Jahres erlässt das Schatzamt ein Zirkular an alle Rechnungsbeamten (accounting officers), welche bei jeder grösseren Verwaltungsbehörde die Staatsrechnungen führen, und fordert diese auf, für das kommende Verwaltungsjahr den Staatsvoranschlag und zwar für ihre Behörde aufzustellen. Nach dieser Aufforderung sollen sie bis 1. Dezember ihre Vorschläge eingehen lassen. Mitunter verzögert sich dies aber bis zum 1. Januar. Diese Einsendungen werden nun im Schatzamt von dem sog. Estimate clerk zum gesamten Staatsvoranschlag verarbeitet. Die Bearbeitung durch den Estimate Clerk erfährt noch eine Ueberprüfung durch den Sekretär des Schatzamts, den sog. Financial secretary, welcher gewissermassen eine Oberinstanz für die Frage abgibt, ob die von den einzelnen Verwaltungsbehörden gemachten Staatsvoranschlagsneuerungen vom Estimate clerk mit Recht oder Unrecht verworfen worden sind.

Ehe aber noch diese Detailausarbeitung des Staatsvoranschlags vor sich geht, unterbreitet auf Grund der Einsendungen der Verwaltungsbehörden der Finanzminister (Chancellor of the exchequer) den Rohvoranschlag dem Kabinett zur Genehmigung, insbesondere die von der Armee- und Flottenverwaltung verlangten Summen. Diese beiden letzten Verwaltungszweige haben auch nach dieser Richtung hin eine exzeptionelle Stellung, als ihr Detailvoranschlag nicht im Schatzamte, sondern in ihren eigenen Departments (war office and board of admiralty) ausgearbeitet wird. Sie haben nur diesen Detailvoranschlag dem Schatzamt zur Genehmigung vorzulegen und diese

wird gewöhnlich nach höchst summarischer Prüfung erteilt. Daher legen auch der Kriegs- § 83. minister und der Vorstand des board of admiralty ihre Voranschläge ebenso selbständig dem Parlament vor, wie der Schatzminister (Chancellor of exchequer) die der übrigen Staatsverwaltung.

2) Die parlamentarischen Bewilligungen (votes) sind ihrem Inhalt nach vollständig dem Voranschlag (estimates) konform. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Appropriationsakte. Es wird gewöhnlich über ganze Titel des Staatsvoranschlags (Subheads der estimates) abgestimmt, nachdem deren einzelne Posten (items) zuvor durchberaten und Amendments zu demselben veranlasst worden sind. Mehrere[1]) (items) Posten der estimates geben gewöhnlich ein parlamentarisches Votum und bilden als „Grant" einen Bestandteil des Appropriationsgesetzes.

Mit der Umwandlung der Items des Voranschlags in Votes des Unterhauses verlieren erstere durchaus nicht ihre rechtliche Bedeutung. Sie sind jetzt Bestandteil der parlamentarischen Votes geworden und ihre pünktliche Beobachtung durch die Verwaltung wird vom Comptroller General, dem obersten Rechnungsbeamten genau kontrolliert und dem Parlamente Bericht darüber erstattet. Man wird also keineswegs das Verhältnis der Voten der Parlamentsbewilligung zu den einzelnen Posten des Voranschlags hier in England mit dem Verhältnis von Gesetz und Verordnung vergleichen dürfen, wie dies von Seidler für das deutsche Staatsrecht versucht worden ist[2]), sondern auch die einzelnen Items des Voranschlages, sobald sie von parlamentarischen Voten umschlossen sind, bekommen dieselbe Kraft, wie sie das Recht den Voten (und den Grants, d. i. den nachmaligen Posten der Appropriationsakte) verleiht.

Richtig formuliert dies der Report of Public Accounts Committee von 1894 Ap. 2 p. 120: „Your committee understand thad the good faith of the government is pledged by the details of an estimate on the strength of which Parliament grants the Vote".

Hier kommen wir auf die interessante Frage der Spezialisierung des englischen Budgets und der Grenze des Rechtes der Regierung zu Revirements, d. h. zu der Uebertragung von Geldsummen aus der einen parlamentarischen Bewilligung in die andere.

Schon unmittelbar nach der Revolution beschlossen die Commons (3 Hatsell 206): „That the sums granted and appropriated by the commons for any special service should be applied by the executive power only to defray the expense of that year". Seit der Zeit war diese Praxis, dass das Geld nur für die in der Appropriationsakte bezeichneten Zwecke verwendet werden kann, endgültig festgelegt und zu einer bis 1870 in jeder Appropriationsakte wiederkehrenden Klausel, der sog. Appropriationsklausel, erhärtet. Sie lautete: „dass die vorbezeichnete Geldbewilligung zu keinem andern Zwecke als dem oben angeführten, oder für andere Zahlungen, als das Parlament durch Akte in dieser Session beschlossen hat, gemacht werden sollte". Die Appropriationsklausel ist als überflüssig seit 1870 weggelassen worden, da es jetzt der Regierung seit der Exchequer and Audit Act von 1866, wie wir bald hören werden, tatsächlich unmöglich ist, das Geld zu anderen Zwecken, als es das Parlament festgesetzt hat, zu verwenden. Dafür sorgt der durch Akte von 1866 festgesetzte Kontrollapparat, der Comptroller-General und die Bank von England. Gegenwärtig heisst es (z. B. s. 3 der A. A. 1901): „All sums granted by this act ... are appropriated ... for the services and purposes ex-

1) S. Report from Commons Committee on Estimates Procedure 1888, Ev. 1—4.
2) Budget und Budgetrecht 1885, S. 143 ff.

§ 83. pressed in Schedule B (woselbst alle Verwaltungszweige und die für sie bewilligten Geldsummen angeführt sind!) anexed hereto".

Diese Klausel macht jede bewilligte Post zum unantastbaren Rechtssatz gegenüber der Regierung. Jedes parlamentarische Votum (i. e. bewilligte Post) muss eingehalten werden. Die Items (der estimates), welche die Grundlage eines solchen Votums bildeten, sollen nach Möglichkeit eingehalten werden, doch die Regierung kann innerhalb der Items, die nicht formeller Bestandteil der Akte sind, Revirements vornehmen. Aber sie tut das auf eigene Faust und muss sich dem Parlamente gegenüber verantworten. (S. Report of Pc. Accounts Committee 1894, App. 2. p. 120.)

Die Armee- und Kriegsmarine-Bewilligungen haben eine exceptionelle Qualität. Hier kann die Regierung nicht bloss innerhalb der betreffenden Voten (es gibt für die Kriegsmarine 15 und für die Armee 16), sondern auch innerhalb der Gesamtbewiligung (grant) für die Armee und die Kriegsmarine Revirements vornehmen, um die Ueberschüsse einzelner Posten zur Deckung des Defizits anderer zu verwenden, wenn nur die für jeden dieser Verwaltungszweige ausgesetzte Geldsumme nicht überschritten wird. Diese Ermächtigung ist der Regierung durch eine allgemeine, in jeder Appropriationsakte wiederkehrende Klausel (siehe z. B. s. 9 der Akte von 1901) gegeben, jedoch an drei Voraussetzungen geknüpft:

1) dass die Armee- und Kriegsmarine-Verwaltung nur in Fällen der besonderen Dringlichkeit davon Gebrauch machen;

2) dass sie davon dem Schatzamt Anzeige machen und dessen Zustimmung erlangen;

3) dass sie dem Hause davon Kenntnis geben und ihm Gelegenheit verschaffen, die Unregelmässigkeit wieder gut zu machen.

Zwei charakteristische Züge trägt die englische Spezialisierung des Budgets gegenüber der kontinentalen und bewirkt wesentliche Unterschiede:

1) ist die Frage nach der Grenze der Spezialisierung des Budgets und die stete Angst vor zu geringer Spezialisierung in England wegen der parlamentarischen Regierung nicht gegeben. Durch dieselbe wirkt Parlament und Regierung gemeinsam am Zustandekommen des Budgetgesetzes und des Staatsvoranschlages. So wird immer grössere Spezialisierung schon durch die blossen Wünsche des Unterhauses herbeigeführt (H. D. 167 p. 56 and 171 p. 322) und die Regierung sträubt sich nie dagegen;

2) sind die englischen Budgetvoten nur unvollständig systematisiert, am allerwenigsten nach zusammengehörigen Verwaltungsdepartements. Das kontinentale Budget führt auf Grund der geschlossenen Amtshierarchie den Budgetrahmen vor und das Parlament muss die betreffende Summe jeweils hineinsetzen. Im englischen Budget wird die Amtsorganisation nicht schon von vornherein als bindende Richtschnur für das bewilligende Parlament angeführt, sondern das Parlament schafft erst die einzelnen Posten und eventuell die Amtsorganisation. Das ist die praktisch wichtige Folge der Tatsache, dass in der Regel neue Amtsorganisationen auf dem Kontinent von der Regierung gemacht werden, in England vom Parlament. Der kontinentale Beamtenstaat war eben ausgebildet, als die konstitutionelle Doktrin verlangte, dass das Parlament das Geld für die Gehälter seiner Beamten gewähren müsse. In England ist die moderne Amtsorganisation erst nach Errichtung der parlamentarischen Budgetkontrolle, vorwiegend im 19. Jahrhundert geschaffen worden. Das englische Budget zeigt demnach ziemlich wenig Systematik in Beziehung auf Budgetanordnung, und das Ideal aller Unterhausenquêten über diesen Punkt bleibt die Zusammenfassung der verschiedenen Posten unter dem Gesichts-

punkt der parlamentarisch verantwortlichen Ministerien und Zentralbehörden.

Aber es bleibt eben dieser Wunsch nur ein Ideal! Sehr zum Vorteil der parlamentarischen Budget-Kontrolle, denn so kann niemals, wie es auf dem Kontinente zuweilen geschah, aus dem blossen Amts-Rahmen eines Departments heraus eine bedeutende Geldbewilligung herausdeduziert werden, ohne dass dieser Rahmen selbst zuvor bewilligt wäre. Dies erklärt auch die eigentliche Tendenz, dass man in England nicht nach grösserer Spezialisierung des Budgets, sondern im Gegenteil nach Vereinfachung ruft, weil allzugrose Spezialisierung zu viel parlamentarische Beratungszeit in Anspruch nimmt (siehe Report 1888, a. a. O. Mister Kempe's Bericht).

Die äussere Form einer Appropriations-Akte unterscheidet sich dadurch von jedem anderen Gesetz, dass in demselben die Eingangsformel nur von Commons spricht, welche das Geld gewähren. Eine solche Eingangsformel lautet:

„Most Gracious Sovereign,
We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland in Parliament assembled, towards making good the supply which we have cheerfully granted to Your Majesty in this session of Parliament, have resolved to grant unto Your Majesty the sums herein-after mentioned; and do therefore most humbly beseech Your Majesty that it may be enacted; and be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authorithy of the same, as follows."

3) Finanz-Akte. Die gesetzgeberischen Bestimmungen, welche den als Staatseinnahme fungierenden neuen Steuerauflagen für das laufende Finanzjahr entsprechen sollen, werden jetzt nach Parlamentsbrauch in einer einzigen Akte zusammengefasst, welche die Finance Act des laufenden Finanzjahres darstellt. Dieselbe enthält alle notwendigen finanziellen Vorkehrungen des Jahres. Natürlich werden sie nicht alle — und dadurch unterscheidet sich wieder ein Finance Act von dem kontinentalen Einnahmenetat — in die Finance Act aufgenommen. Die sog. perpetuierten Steuern, d. h. solche, welche auf eine Reihe von Jahren hinaus bewilligt sind, werden natürlich in der Finance Act des Jahres nicht noch einmal wieder aufgenommen. Nur diejenigen Steuern, welche alljährlich neu zu bewilligen sind, kommen hier in Betracht. Sache der Finanz- und der inneren Politik ist es, inwieweit das Unterhaus auf Jahre hinaus sich binden will, oder wie weit es seine Hand durch alljährliche Steuerbewilligungen immer innerhalb der laufenden Finanzverwaltung halten will. Jedenfalls ist man bemüht, nicht zu viel Steuern zu perpetuieren. Allerdings der Hauptteil der Steuereinnahmen ist gegenwärtig permanent (Hans. D. v. 158, p. 359, v. 164 p. 724, v. 166 p. 1361), obwohl sich gewichtige Autoritäten, wie Disraeli, dagegen ausgesprochen haben (Hans. D. v. 159 p. 1489). Doch hat das Unterhaus dadurch, dass es u. a. die wichtige Einkommensteuer durch jährliche Steuerbewilligung in seiner Hand hat, immer noch alljährlich das letzte Wort in Steuerfragen zu reden (Hearn p. 357). Die gegenwärtig alljährlich neu zu bewilligenden Steuern sind die schon genannte Einkommensteuer, der Zoll auf Thee und gewisse Zuschlagsteuern zu bestehenden Verbrauchsabgaben (siehe die Finance Act 1902, 2. Eduard VII. c. 7 s. 2, 3, 4 and 10).

Die Finance Acts der neueren Zeit, namentlich seit 1894, pflegen nicht bloss wie früher, die jährlich zu bewilligenden Steuern einzuführen. So wurden 1884 die Harcourt'schen Erbschaftssteuern auf diesem Wege dauernd eingeführt. Seit 1899 (62 and 63 Vict. c. 9) sind in die Finanzakte auch dauernde Bestimmungen über die Abzahlung der Staatsschuld aufgenommen worden. So bestimmt Sektion 16 der genannten

§ 83. Akte, dass der feststehende jährliche Betrag, der zur Abzahlung der Staatsschuld verwendet werden soll, alljährlich 23 Millionen £ betragen müsse. Durch die Aufnahme dieser und ähnlicher Bestimmungen in die Finanzakte, welche sonst grösstenteils alljährliche Steuerbewilligungen nur enthält, erlangen dieselben besondere politische Bedeutung. Während sie früher als sogenannte tacking acts verfassungswidrig gewesen waren [1]), weil es unerlaubt erschien, das Oberhaus zu zwingen, ganz heterogene Dinge anzunehmen, die es nicht wollte, ist dies nun jetzt durch die Praxis gebilligt. Das Oberhaus kann bekanntlich keine Finanz-Bills amendieren. Da nun ganz heterogene Steuerarten in einer Bill zusammengepackt sind (tacking), so hat das Oberhaus keine andere Wahl, wenn es den Staatsorganismus durch Ablehnung der ganzen Finance Bill nicht erschüttern will, als die Bill auch mit den ihm nicht genehmen Steuern zu akzeptieren. Dies bedeutet jedenfalls eine Verstärkung der Kraft des Unterhauses bei Steuerbewilligungen (s. L. Courteney, The Working Constitution 1902, p. 23 ff. [2]).

Bezüglich der äusseren Form der Finanzakte gilt das oben von der Appropriationsakte Gesagte.

§ 84. **Die Budgetbewilligung.**

II. Die beiden wichtigsten Hilfsmittel der parlamentarischen Budgetbewilligung müssen heute im Unterhause gesucht werden, da diesem vor allem die Aufgabe zufällt, während das Oberhaus nur auf ein formales Zustimmungs- oder Verwerfungsrecht des Budgetgesetzes in toto beschränkt ist. Diese beiden Hilfsmittel der parlamentarischen Budgetbewilligung sind die beiden Komitees des Unterhauses: das Committee of supply und das Committee of ways and means.

Das Committee of supply ist ein Komitee des ganzen Hauses, welches alljährlich gemäss St. O. 54 sofort bei der Sessionseröffnung, nachdem die königliche Thronrede mittels Adresse beantwortet worden ist, bestellt wird [3]). Die Thronrede verlangt gewöhnlich in allgemeinen Ausdrücken die Budgetbewilligung und wendet sich hierbei im besondern an die Commons („Gentlemen of the House of Commons the Estimates for the service of the year will be lead before you"), während sie im übrigen an beide Häuser („Mylords and Gentlemen") gerichtet ist. Als Antwort hierauf erfolgt, abgesehen von der Adresse jedes Hauses, im Unterhaus die Einsetzung des Committee of supply und des Committee of ways and means. Diese Einsetzung erfolgt ohne jede Debatte und ohne dass eine Antragsankündigung (notice) zugelassen wird [4]). Das Committee of supply hat vornehmlich die öffentlichen Ausgaben zu bewilligen. Das Committee of ways and means die notwendigen Staatseinnahmequellen aufzubringen.

---

1) S. die St. O. des Oberhauses von 1702 (Nr. 59) und May p. 552. Letzterer hält die Praxis des tacking auch heute noch für unzulässig; aber die Praxis zeigt ein anderes Bild.

2) In Australien, wo man zwei Volkskammern immer vor sich hat, ist gegen den Missbrauch des ‚tacking' dadurch angekämpft, dass man von jedem Steuergesetz verlangt, es solle nur eine Steuer enthalten (s. Moore a. a. O. p. 118 ff.).

3) Eine der frühesten Anregung zur Bestellung eines Committee of supply findet sich in den Commons Journals vom 5. Febr. 1621: „Sir George Moore: The supply and grievances may go hand in hand, and a Committee of the whole House be appointed to consider of both, but no Speech, now de Quanto".

4) Die Formel der Bestellung lautet (s. z. B. H. D. 322 p. 1548/49): „That this House will (to morrow) resolve itself into a Committee to consider of the Ways and Means for raising the supply to be granted to his Majesty".

Auch dieses letztere ist ein Komitee des ganzen Hauses und beginnt seine Tagung, wenn der erste Bericht des Committee of supply im Hause eingelaufen ist. So tagen denn beide Komitees gleichzeitig die ganze Session hindurch, d. h. das Haus tagt bald als Committee of supply, bald als Committee of ways and means. **§ 84.**

Beide Komitees arbeiten sich die ganze Session gewissermassen in die Hände. Ihr Hauptzweck ist natürlich dem Zustandekommen der Appropriationsakte, d. h. dem Budgetgesetz, gewidmet. Die Resolutionen der Committees of supply heissen Votes in supply und bilden in ihrer Gesamtheit die gesamte, der Krone gemachte Geldbewilligung des Parlaments, wie sie auch in der Appropriationsakte zum Ausdruck kommt. Diesen Geldbewilligungsresolutionen in dem einen Komitee entsprechen Steuernbewilligungen in den Committees of ways and means. Auch diese vollziehen sich in Form von Resolutionen. Ihr gesetzlicher Endeffekt erscheint aber nicht in der Appropriationsakte, sondern wenn Steuern abweichend von dem bisherigen Steuerrahmen bewilligt worden sind, in der besonderen Finance Act, die gewöhnlich um dieselbe Zeit Gesetz wird, wie die Appropriationsakte.

Man würde jedoch von den beiden Komitees eine irrige Meinung haben, wenn man annähme, dass ihr ganzes Um und Auf nur dahin ginge, die Appropriationsakte oder eine Finanzakte zu stande zu bringen. Dazu brauchten sie doch nicht, wie dies alljährlich geschieht, von Anfang Dezember bis Ende Juli (Anfang August) fortwährend zu tagen. Dazu brauchten nicht, wie z. B. 1884[1]) bei 1107 Stunden Gesamtdauer der Unterhausberatungen 232 Stunden, 1887 bei einer Gesamtdauer von 1450 Stunden, 231 Stunden, oder wie in der Session von 1901, bei einer Gesamtdauer von 118 Tagen, 36 Tage im Committee of supply verwendet zu werden (Return, Common Papers 1901, 348). Ihre Haupttätigkeit ist nämlich ein wichtiger Teil der Finanzverwaltung, also laufende Verwaltungstätigkeit in technischem Sinne, wie wir gleich sehen werden. Ihre Resolutionen sind eine Art von Verwaltungsverordnungen. Wir haben es hier mit dem Kernpunkt dessen zu tun, was wir noch als parlamentarische Regierung unten näher kennen lernen werden.

Die Verwaltungstätigkeit des Committee of supply, die durch die ganze Session hindurchgeht, entspringt folgendem Gedankengang: Das Ideal einer zur rechten Zeit fertigen Appropriationsakte (Budgetgesetzes) wäre, dass ihre Wirksamkeit mit dem Schlusse des alten Verwaltungsjahres, dem 31. März, also am 1. April, beginnen würde. Trotzdem die Beratungen des Budgets schon anfangs Januar eintreten, auch schon früher beginnen, ist man am Schlusse des alten Verwaltungsjahres (31. März) noch weit davon entfernt, das neue Budgetgesetz unter Dach zu haben. Um die Staatsausgaben, die ja immer gezahlt werden, nicht ins Stocken zu bringen, fasst das Committee of supply von Zeit zu Zeit sog. Votes of account, die ersten gewöhnlich im Monate Mai, die zweiten im Monat Juni und die dritten im Monat Juli (s. May 518 ff.). Es sind Vorschussbewilligungen. Die Form ist die (s. z. B. H. D., 4. Serie, vol. 91, p. 1242) folgende: „That a sum not exceeding (....) be granted to His Majesty on account for or towards defraying the Charges for the following Civil Services and Revenue Departements for the year ending on 31. day of March 1902“. Diese Vorschussbewilligung bezieht sich gewöhnlich auf alle Verwaltungszweige, ausgenommen Militär- und Kriegsmarine, die eine besondere Staatsvoranschlagstechnik, die Möglichkeit ausgedehnter Revirements haben, und solche Vorschussbewilligungen nicht brauchen. Die Votes of account bilden, noch ehe die Appropriationsakte zu stande gekommen ist, für die Gelder auszahlende Verwaltungsstelle, insbesondere für die Bank

1) S. Report on Estimates Procedure a. a. O. p. 59 ff.

§ 84. von England gewissermassen den ersten Wegweiser, wie viel jedem Verwaltungszweige gutzuschreiben ist. Denn jedem Vote of account ist noch eine Schedule beigefügt, wo die Vorschüsse für die einzelnen Verwaltungszweige genau spezifiziert sind (Rep. or Estimates a. a. O. Ev. 2—4).

Aber um gerade diesen Auszahlungsapparat in Bewegung zu setzen, muss sich ein solches Vote of account noch um etwas anderes umsehen, was den Anweisungszahlstellen, dem Comptroller General und der Bank von England auch imponiert und das ist ein Beschluss des Committee of ways and means: „That towards making good the supply granted to his Majesty for the service of the year ended on the 31. day of March . . . the sum of . . . be granted out of the Consolidated fund of the united kingdom.“

Auf Grund dieser Verwaltungsanordnung in der Form einer Resolution allein schon wurden bis in die 60er Jahre des 19. Jahrhunderts die sog. Exchequerbills d. h. Staatsschuldscheine ausgegeben, die dann immer aus den Einkünften des nächsten Quartals wieder zurückgezahlt werden mussten[1]). Gegenwärtig werden sog. Consolidated fund acts als Gesetze, gewöhnlich 2—3 in der Session, erlassen, welche jene Beschlüsse der Committees of ways and means zum Gesetze erheben.

Ausser den eben angeführten Funktionen der beiden genannten Komitees haben diese noch eine besonders wichtige Verwaltungstätigkeit zu leisten, vor allem das Committee of Supply. Wenngleich die von ihm alljährlich am Staatsvoranschlag vorgenommenen Abstriche ganz minimale sind, so liegt doch die Bedeutung seiner Beratung in der fortwährenden Kritik der einzelnen Verwaltungsdepartements, welche beinahe den grössten Teil des Verwaltungsjahrs hindurch fortdauert. Dieser Kritik ist es eben zu danken, dass nicht mehr Abstriche vom Voranschlag nötig werden, als wirklich der Fall ist. Charakteristisch hiefür sagt Lord Welby vor einem Komitee des Unterhauses (1902) ev. 2547: „In the Treasury and I have no doubt it is the same in the other Departments, when the criticised subject comes up again if the permanent officers do not call attention to it, the Secretary to the Treasury would probably call attention to the fact of what the criticisms on that particular branch had been, and I think in that sense a much greater value attaches to discussions in Supply, than is represented by the criticisms that nothing is ever struck off.“

Das Committee of ways and means hat auch noch eine besondere Verwaltungstätigkeit zu entwickeln. Auf Grund seiner Resolutionen werden von der Finanzbehörde schon Aenderungen im Steuerapparat herbeigeführt, noch ehe die betreffende Finanzakte ergangen ist. Dies erweist sich insbesondere dann als notwendig, wenn z. B. gewisse Steuern, namentlich diejenigen, welche alljährlich bewilligt zu werden pflegen (die Einkommensteuer u. s. w.), mit dem 31. März erlöschen würden, ehe noch ein Gesetz ergangen ist. Hier greift nun der Beschluss des Committee of ways and means ein und gestattet, dass die Steuern forterhoben werden, trotzdem die gesetzliche Ermächtigung hierzu noch aussteht. In ähnlicher Weise können auch sonst projektierte Steueränderungen im Committee of ways and means beschlossen werden, um erst nachträglich Genehmigung durch Gesetz zu finden. So werden gewöhnlich Steuerprämien für ein Jahr auf diesem Wege vorläufig in Aktion gesetzt. Ueberhaupt schneidet hier ein Amtsrecht tief in die Individualrechte durch blosse Verordnung ein, in einer Weise, wie man sie sich auf dem Kontinent selbst nicht einmal durch königliche Verordnung ruhig gefallen liesse. So werden z. B. wohl erworbene Rechte der Kaufleute durchaus nicht geschützt. Mit dem Moment der Resolution werden die im Verkehr getroffenen Gegenstände mit der Steuer belastet (Hans D. v. 99 p. 13, 15).

1) S. Philippovich, Die Bank von England 1885 S. 123 und 152 ff.

Reduktionen der Einfuhrzölle finden auf diesem Wege statt, also durch blosse Verordnung des Parlaments unter Voraussicht der nachträglichen gesetzlichen Feststellung. Diese Reduktionen finden gemäss parlamentarischer Uebung an dem Tag, der auf die Resolution folgt, statt[1]). § 84.

Wir haben es also hier bei den Resolutionen der beiden Komitees mit Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen zu tun, mitunter auch mit solchen, denen jede gesetzliche Ermächtigung fehlt, die aber nur mit der Voraussicht des nachträglichen Zustandekommens der Finanze Acts erlassen werden.

Das Gesetzwerden der Appropriationsakte[2]). § 85.

I. Die Appropriationsakte ist eine Spezies der sog. Geld- (Money) Bills. Dieselben haben ihre eigenen Regeln, die wir demgemäss vorerst zur Darstellung bringen müssen, ehe wir uns der durch die Appropriationsakte veranlassten Budget- und Geldmittelbewilligung zuwenden.

Vier Regeln, die besonders hervorzuheben sind, beherrschen das bei Money Bills zur Anwendung kommende Verfahren.

1) Sie können nur eingebracht werden auf besondere Veranlassung der Krone (royal recommandation) und nur durch jene Mitglieder des Unterhauses, welche Minister oder wenigstens Privy councillors sind (St. O. 50—61). Das gleiche gilt nach St. O. 62 für die Appropriationsakte. Damit ist gegenüber dem beinahe ausschliesslichen Rechte des Unterhauses, die Money Bill zu bewilligen, ein wirksames Gegengewicht geschaffen.

2) Sie müssen zunächst im Unterhause eingebracht werden und dürfen, da sie hier beschlossen wurden, vom Oberhause nur im ganzen angenommen oder im ganzen verworfen werden. Dies ist schon 1678 und namentlich durch die Resolution von 1860 Verfassungsge-

---

1) Wie sicher sich mitunter das Schatzamt auf Grund blosser Resolutionen des Unterhauses fühlt, ergibt nachstehendes, dem Report of the Committee of Public Accounts 1903 (Parl. Papers Nr. 304) entnommenes Beispiel. Es handelte sich hierbei um Auszahlung von Staatsschuldzinsen von Seiten der Treasury auf Grund einfacher Ermächtigung durch Resolution des C[ie] of Ways and Means, noch ehe die ermächtigende Finance Act 1901 ergangen war. Der Report sagt: „The Comptroller and Auditor-General calls attention to a matter of law, in which he found himself at variance with the Treasury and their counsel. The question was, whether the money raised on the Loan Fund of 1901, amounting to £ 412 500, to provide for the payment of the first quarterly dividend upon £ 60 000 000 Consols created under the Loan Act, 1891, was public debt, when the Act of Parliament establishing it had not finally passed. The Resolution of the Committee of Ways and Means that the principal and interest of the Loan, above referred to, should be charged on the Consolidated Fund was agreed to on April 29, 1901, but the Act did not receive the Royal Assent till August 17, 1901. The interest was due on July 5, 1901. The Treasury and their counsel held the opinion that the 60 million Consols were already public debt. The Comptroller and Auditor-General permitted the issue of the money from the Exchequer on July 4, 1901, subject to the condition of the opinion of the Law Officers of the Crown being subsequently obtained. That opinion was adverse to the contention of the Treasury, but the law Officers also stated that, in their opinion, as soon as the Act had passed the matter would be sufficiently covered. Your committee feel it to be their duty to express their entire concurrence in this important decision, and to express their satisfaction that the Treasury will in future take care that financial bills shall be presented for the Royal Assent at such a date as shall prevent the possibility of any question arising of the propriety of an issue from the Exchequer being made under them."

2) S. zu folgenden ausser den oben angeführten Schriftstellern noch Anson I. 265 ff.

§ 85. setz geworden. Doch ist die Bepackung von Finanzbills mit anderen Gesetzgebungsgegenständen, um die Lords von der Teilnahme an diesen so auszuschliessen, verboten (Tacking of Bills, May p. 552). Dass aber selbst dieses Verbot des „non tacking“ bei den „Finance Acts“ gegenwärtig umgangen wird, haben wir oben gehört. All dies läuft darauf hinaus, dass die Tätigkeit des Unterhauses bei den Money Bills die ausschliessliche parlamentarische Tätigkeit ist.

Von der oben angeführten Regel gibt es aber Ausnahmen, wo dennoch Finanzbestimmungen betreffende Amendments der Lords vom Unterhaus geduldet werden. Man nennt dies technisch „the Commons waive their privileges“. Dieser „waiver of privileges“ findet in folgenden Fällen statt:

a) bei Public Bills.

aa) Wo das Amendment nur indirekt dem Volke Lasten auferlegt und nur deshalb gemacht worden ist, um den legislativen Intentionen der Commons mehr Nachdruck zu geben.

bb) Wo das Amendement schwer von den übrigen gesetzgeberischen Bestimmungen, welche angenommen werden sollen, zu trennen wäre.

cc) Wo das strikte Festhalten an der oben ausgeführten Regel die Lords faktisch von der Beratung der Bill ausschliessen würde.

In all diesen Fällen pflegen die Commons die Ausnahme, dass sie das Amendment der Lords dulden, durch Eintrag in ihr Journal zu begründen. In neuester Zeit haben die Lords Finanzamendments eingebracht, aber in verschleierter Form, indem sie einem solchen Amendment das „Proviso“ beifügten, „dass das Amendment nicht den Effekt haben solle, eine Last dem Volke aufzuerlegen“. Ein solches „Proviso“ verhindert natürlich die Aufwerfung der Frage des Privilegs, macht aber das Amendment hinfällig und ist nur zu dem Zwecke aufgestellt, damit es von den Commons gestrichen werde. Dadurch soll den letzteren die Möglichkeit gegeben werden, die von den Lords angeregten Lastenauferlegung zum Bestandteil ihrer eigenen Handlung zu machen. Diese Verschleierung wurde zuletzt bei der Local Government (Ireland) Bill 1898 und der Education Bill 1902 gemacht, doch wird dieser Vorgang von einer so gewichtigen Autorität wie Sir C. Ilbert, dem jetzigen Clerk des Unterhauses, in seiner Verfassungsmässigkeit sehr angezweifelt.

dd) In Public Bills, wo das Amendment der Lords eine Geldstrafe oder eine Gebühr betrifft, wird ebenfalls ein „waiver of privileges“ vorgenommen, wenn entweder der Zweck der Geldstrafe zur Sicherung der Ausführung einer Act oder zur Bestrafung oder Verhütung von Vergehen dient (also Ordnungsstrafen fallen nicht unter die Ausnahmen!) oder wo die Gebühren, welche durch das Amendment auferlegt sind, ebenfalls zur Ausführung einer Akte dienen und weder in den Staatsschatz gezahlt werden, noch einer Staatsverrechnungskontrolle unterliegen.

b) Bei Private Bills, wo in einer Local oder Personal act eine Geldstrafe oder eine Gebühr auferlegt wird, und dann in jeder Private Bill und in jeder Bill, die Provisional Orders konfirmiert, wo Gebühren durch das Amendment auferlegt werden oder lokale Steuern erhoben werden sollen, findet ebenfalls ein „waiver of privileges“ statt.

3) Durch Standing Order vom 29. Mai 1707 hat das Unterhaus festgestellt, dass es auf keine Petition, Antrag oder Bill, welche Geldbewilligungen bezwecken, oder den Erlass einer Geldsumme, welche der Krone geschuldet werden, oder die Bewilligung von Summen in Bausch und Bogen an die Krone betreffen, sich weiter einlassen wolle, es wäre denn in einem Komitee des ganzen Hauses. Jede Money Bill muss demnach als erstes Stadium der Beratung im Unterhause das Stadium des Hauskomitees durchmachen.

4) Um die königliche Sanktion (Royal assent) zu einer Money Bill zu erlangen, **§ 85.** ist nur der Sprecher des Unterhauses die berufene Person, während bei allen andern Bills der Clerk of Parliament diese Funktion hat.

II. Allen diesen Regeln unterliegen natürlich auch die Appropriationsgesetze, die auch Money Bills sind. Im einzelnen ist immerhin das hierbei beobachtete Verfahren näher zu beleuchten. Dasselbe zerfällt in 3 Hauptstadien: 1) in die Budgetprüfung, die sich im Committee of Supply vollzieht, 2) die Geldmittelbewilligung, im Committee of ways and means, 3) die Einbringung und Durchberatung der Appropriationsakte, die auf Grund der Resolutionen der beiden Komitees erfolgt. Die Stadien 1 und 2 finden gewöhnlich gleichzeitig die ganze Parlamentssession hindurch statt.

1. Die Budgetprüfung im Committee of Supply.

Die Zusammensetzung dieses Komitees haben wir bereits geschildert. Es ist ein Komitee des ganzen Hauses, wo der Stellvertreter des Sprechers, der Chairman of the Committee of ways and means den Vorsitz führt. Die Regierung benutzt für die Zwecke der Budgetprüfung und Geldmittelbewilligung gewöhnlich alle ihr zu Gebote stehenden sog. Governmenttage, d. h. jene Tage, an denen die „orders" der Regierung vorgehen. Früher war es üblich, alle Arten von Beschwerden vorzubringen, wenn der Sprecher die Frage stellte, ob das Haus sich in ein Komitee des ganzen Hauses verwandle und der Sprecher seinen Sitz verlassen solle („that Mr. Speaker, do now leave the Chair"). Seit 1888 wurde für die Tage Montag und Dienstag, seit 1896 auch für den Freitag dies durch Geschäftsordnungsbeschluss aufgegeben und der Sprecher verliess an diesen Tagen bei dem ersten Gegenstand der Tagesordnung, der die Beratung im Committe of Supply war, sofort ohne jede Fragestellung den Stuhl. Damit ist die alte konstitutionelle Regel „no grants before redress for grievances" aufgegeben. Jene Regel war mit grosser Zähigkeit bis 1896 festgehalten worden.

Durch Abänderung der Standing Orders, wie sie 1901 angenommen worden sind, haben die Beratungen im Committee of Supply noch eine ganz besonders privilegierte Stellung vor allen anderen Unterhausberatungen erfahren. Heute stellt sich die Praxis des Unterhauses in Bezug auf die Tage, an welchen ein Committee of Supply verhandelt, wie folgt dar:

a) die Beratung im Committe of Supply und im Committee of ways and means muss als regelmässiger Punkt der Tagesordnung am Montag, Mittwoch und Donnerstag erscheinen. Sie kann aber auch für einen andern Tag, wenn es die Beschleunigung des Geschäftsgangs verlangt, angesetzt werden. Diese aus den 60er Jahren stammende Regel hat aber jetzt, wo gegen Schluss der Session noch mehr Tage der ausschliesslichen Beratung in jenen Komitees gewidmet sind (sog. alloted days) keine praktische Bedeutung [1]).

b) An jenen Tagen, an denen die Beratung im Committee of Supply als Punkt der Tagesordnung feststeht, verlässt der Sprecher ohne die früher übliche Frage zu stellen (nämlich ob er seinen Platz verlassen solle) den Stuhl. Durch diese Order (St. O. 17) werden die früher üblichen Generaldiskussionen, welche bei der früheren Fragestellung veranlasst zu werden pflegten, verhindert. Eine Ausnahme ist nur zulässig an jenem Tage, wo zum ersten Male über den Voranschlag der Armee, Flotte und des Civil service im Committee of Supply beraten werden soll. Da stellt der Sprecher die auch früher übliche Frage, ob er seinen Stuhl verlassen solle und da sind auch

1) Besondere allotierte Tage finden sich schon im 17. Jahrhundert (s. Comm. Journals vom 20. März 1646: „Ordered. On Tuesdays and Thursdays, to consider Ways and Means how Monies may be provided".

 Generaldebatten über den Staatsvoranschlag zulässig. Wer zu dieser Generaldebatte das Wort ergreifen will, muss dies zuvor anmelden (durch notice eines Amendment). Er braucht in diesem Falle nicht mehr auf den Aufruf des Sprechers zu warten, um sein Amendment zu stellen, sondern kann hierzu jegliche Gelegenheit suchen. Bei dieser Generaldebatte darf aber nicht der Detailberatung im Committee of Supply vorgegriffen werden, d. h. es darf keine einzelne Post des Staatsvoranschlages in Frage gestellt werden.

c) Nachdem das Committee of Supply bestellt und der Staatsvoranschlag ihm vorgelegt worden, ist diese Komiteeberatung, so lange nichts anderes bestimmt wird, immer erster Punkt der Tagesordnung am Donnerstag. Der Donnerstag ist also ein sog. „day alloted for Supply", aber es gibt noch andere solcher alloted days, wie folgt.

d) Nicht mehr als 20 Tage vor dem 5. August müssen für die Beratung des jährlichen Voranschlags (einschliesslich der Votes of accounts) reserviert werden. Das sind die eigentlichen alloted days, in die aber nicht die Tage eingerechnet werden, an denen eine Generaldebatte über das Budget stattgefunden hat und nicht Tage, an denen die Beratung im Committee of Supply erster Punkt der Tagesordnung war. Durch diese letztere Bestimmung soll namentlich verhindert werden, dass jene 20 Tage, welche so allotiert worden sind, mit anderen parlamentarischen Debatten verbracht werden. Ebenso sind nicht jenen 20 Tagen einzurechnen, alle jene Tage, an denen über Nachtragsvoranschläge (supplementary estimates), über Votes of credit etc. oder über sonstige Nachtragsvoten, welche die Armee oder einen neu kreierten Verwaltungszweig betreffen, der nicht bisher in dem ordentlichen Voranschlag vorgesehen war, beratschlagt wird.

e) Zu diesen alloted days können noch ausnahmsweise 3 Tage hinzugefügt werden, entweder vor oder nach dem 5. August.

f) An jedem der allotierten Tage darf vor Mitternacht keine andere parlamentarische Beratung, ausser der Budgetberatung (Committee of Supply oder Committee of ways and means) stattfinden. Nach Mitternacht kann an solchen Tagen eine Komiteeberatung im Committee of Supply oder eine Entgegennahme eines Report dieser Komitees nicht stattfinden. Ausnahmen von diesen beiden Regeln können aber auf Antrag der Minister ohne weitere Debatte zugelassen werden.

g) Von diesen allotierten Tagen darf nicht mehr als 1 Tag für die Beratung eines Vote of account, und nicht mehr als 1 Sitzung für die Entgegennahme des Berichts über ein solches Votum verbracht werden. Am Schlusse des Tages resp. der Sitzung über ein solches Votum muss der Vorsitzende alle nötigen Fragen stellen, um das betreffende Votum resp. den Report hierüber zu erledigen.

h) Um 10 Uhr des letzten Tages von den so allotierten Tagen werden die noch ausstehenden Voten des Civil Service guillotiniert, d. h. es werden diese Voten nach den Klassen, in welchen sie endgültig in der Appropriationsakte erscheinen, zusammengefasst und über die Klasse als ganzes abgestimmt. In gleicher Weise wird über die noch ausstehenden Voten der Armee, der Flotte und der Steuerverwaltung summarisch abgestimmt.

i) Zusatzvoranschläge für einen neu zu begründenden Verwaltungszweig, der nicht in dem bisherigen Staatsvoranschlag ausgewiesen war, müssen mindestens 2 Tage vor dem Schluss des Committee of Supply in diesem vorgebracht werden.

k) Bei Berechnung der zu allotierenden Tage werden zwei Freitage[1]) = 1 Tag mit 2 Sitzungen gerechnet.

---

1) An Freitagen gibt es nur e i n e Sitzung, nicht wie an anderen Wochentagen zwei, ein morning und evening sitting.

l) An den letzten 3 Tagen, die zusätzlich allotiert worden sind, darf kein Vertagungsantrag, überhaupt kein Antrag, der die Beratung aufschieben würde, gestellt werden. Auch wird die Budgetberatung durch keinerlei Standing Order unterbrochen.

Das sind die Voraussetzungen für eine ungestörte und eingehende Budgetberatung im Committee of Supply. In diesem selbst wird nun Item für Item der Estimates durchberaten und mehrere Item zu einem Votum zusammengefasst (s. H. D. vol. 98 [4s.] p. 1539). Die Resolution im Komitee erstreckt sich nur auf ein Votum, d. h. die Zusammenfassung mehrerer Item der Estimates. Es kann der Antrag gestellt werden, ein Item zu streichen oder in seiner Summe zu kürzen. Dann muss aber auch der Antrag gestellt werden, das ganze Votum um den angefochtenen Betrag zu kürzen. Doch darf, wenn das ganze Votum angenommen ist, die Einzelberatung der Item nicht mehr beantragt werden[1]). Ebenso darf, wenn ein Item angenommen ist, nicht ein Amendment zu einem früheren Item beantragt werden. Die Kürzungen der Item und des ganzen Votum vollziehen sich in Form von Amendments. Mehrere solcher Amendments zu einem Item oder Votum werden in der Reihenfolge, in der sie eingebracht werden, erledigt. Wenn das Amendement mehrere Item betrifft, so kann der Kürzungsantrag nur darauf gestellt werden, dass das ganze Votum um die betreffende Summe gekürzt werde (May 583). Diskussionsanträge über die einzelnen Voten müssen zwar angekündigt werden (durch notice auf dem notice paper). Wird der Antrag gestellt, dass ein Item oder ein Votum reduziert werden soll, so erfolgt die Frage, „dass die Summe in ihrer reduzierten Form bewilligt werde". Durch die Verwerfung dieses Antrages wird nicht etwa — wie im gewöhnlichen Unterhausverfahren — unmittelbar die ursprüngliche Form des Antrags (des Item resp. Votum) der Beschlussfassung sofort unterbreitet, sondern es können beliebig viele Amendmentsanträge noch eingebracht werden, welche Reduktionen des ursprünglichen Item resp. Votum bezwecken. Sodann, also nach allen Reduktionsanträgen (d. h. wenn sie zurückgewiesen worden sind) wird erst über die ursprünglich vorangeschlagene Summe abgestimmt.

Die Amendments im Committee of Supply können keine Abänderung der Voranschläge, namentlich keine Erhöhung bezwecken. Dazu ist Einbringung eines revidierten Staatsvoranschlags oder eines Zusatzvoranschlags (additional or suplemental estimate) seitens der Regierung nötig. Auch kann im Committee of Supply keine Abänderung des Zwecks des Votum erfolgen. Eine Generaldebatte bei Besprechung und Durchberatung der Einzelvoten ist nur bezüglich der Heeres- und Marineverwaltung zulässig (s. namentlich Report on Parliam. Bussiness Parl. P. 1871. vol. 9, p. 29). Bezüglich der anderen Verwaltungszweige finden sie eben schon früher statt, wie wir oben gehört haben.

Das Verfahren im Komitee selbst ist in seiner äusseren Form ähnlich wie die Beratung in anderen Komitees des ganzen Hauses. Nur bezüglich der Amendments kommt die Abweichung zur Geltung, dass hier die Amendments vor dem Urantrage zur Abstimmung kommen, während im übrigen Unterhausverfahren über den ursprünglichen Antrag vor den Amendments abgestimmt wird. Die früher geltende Regel, dass die grössere Reduktionssumme vor der kleineren zur Abstimmung komme[2]), ist gegenwärtig obsolet (schon seit 1857! Report on Estimates Procedure 1888, p. 27).

---

1) H. D. vol. 148 p. 1083; 191 p. 1009—1013, 1025—1033 und 1464 ff.

2) Eine der frühesten Formulierungen dieser Regel finden wir in Commons Journals vom 3. November 1675: „The Commons Resolve, that it is an Ancient Order of this House, that when (on Supplies) there comes a Question between the Greater or Lesser Sum, or the Longer and Shorter time, the least sum and the longest time ought first to be put to the Question".

§ 85. Hat das Komitee sein Tagespensum erledigt, dann beschliesst es, dem Hause davon Mitteilung zu machen (to report progress) und um Erlaubnis für fernere Tagung zu bitten (ask leave to sit again). Würde dies verabsäumt, so könnte das Komitee nicht wieder eröffnet werden, wenn nicht die Krone ein neues Begehren um Geldbewilligung machen würde. Erstattet nun das Komitee seinen Bericht, so bestimmt das Haus einen künftigen Tag[1]) für die Entgegennahme des Berichtes, welches in der Weise erfolgt, dass zum Schlusse das Haus auf Grund der Komiteeentscheidung beschliesst: „That a sum not exceeding... be granted to his Majesty, to defray the charge which will come in course of payment during the year ending on 31. day of March 19... for....“ (hier kommt die genaue Bezeichnung des Verwaltungsobjekts, für welches die Summe bewilligt worden ist). Eine Erhöhung der Summe für ein Votum kann in diesem Stadium nicht gemacht werden.

Solche Resolutionen ergehen während der ganzen Session, je nachdem der entsprechende Teil der Estimates im Committee of Supply erledigt ist. Alle diese Resolutionen bilden im Vereine mit den noch unten zu besprechenden Resolutionen des Committee of ways and means die Grundlage der Appropriationsbill, die dann natürlich die gewöhnlichen oben geschilderten Gesetzesstadien wie jede andere Bill durchlaufen muss. So ist die Beratung im Committee of Supply des Unterhauses Ausgabenbewilligung und Budgetprüfung.

Durch Konventionalismus, d. i. durch blosse parlamentarische Sitte, ist festgestellt, dass wenn im Committee of Supply Geldbewilligungen vorgenommen wurden, die dann mit Genehmigung des Unterhauses zu grants of account geworden sind, eine Prorogation oder Dissolution des Parlaments nicht eher zulässig ist, als bis zu jenen grants of account auch eine Appropriationsakte ergangen ist, welche diesen Vorschussbewilligungen gesetzliche parlamentarische Zweckbestimmung gibt. Diese parlamentarische Uebung gilt seit 1784, da die Commons gegenüber dem jüngern Pitt durch Resolution festgestellt haben, dass Personen, welche auf blosse Voten des Committee of Supply und Resolutionen des Committees of ways and means, also auf blosse supply grants hin, Ausgaben machten, die noch nicht von einer Appropriationsakte ausdrücklich sanktioniert worden seien, eines Staatsverbrechens schuldig seien (39 Comm. Journ. 858). Gemäss dieser parlamentarischen Sitte handeln nun seit dieser Zeit die Commons, von einer Ausnahme im Jahre 1820 abgesehen (May 521).

2. Die Beratung im Committee of ways and means, d. i. die Geldmittelbewilligung.

Während das Committee of Supply die Ausgabenbewilligungen berät, arbeitet ihm das Committee of ways and means insofern in die Hände, als es für die Deckung der so bewilligten Ausgaben die Geldquellen ausfindig macht. Daher heisst es ja auch, das Komitee „der Mittel und Wege“.

Zu diesem Zwecke erhält dieses Komitee vom Finanzminister, dem Chancellor of the Exchequer die Entwicklung des Finanzplans für das folgende Jahr in Form einer Rede, was der Engländer allein Budget nennt. Die parlamentarische Uebung verlangt insbesondere

1) Diese Regel des „künftigen“ Tages findet sich schon in den Commons Journals vom 18. Febr. 1667: „On a Report of the Order and Method of Proceedings in Parliament the Commons Resolve, that, If any Motion be made in the House for any public Aid or Charge upon the People, the Consideration and Debate thereof ought not presently to be entered upon, but adjourned to such further day as the House shall think fit to appoint, and then it ought to be referred to the Committee of the whole House and their Opinions to be Reported thereon, before any Resolution or Vote of the House do pass“. Dieses Verfahren ist auch noch heute bei jeder Geldbill die Regel.

seit 1848, wo zuletzt der Premier das Budget eingebracht hatte, dass der Finanzminister allein das Budget entwickle. Einige Jahre nach der Union mit Irland war es üblich, ein besonderes Budget für Irland, das einen eigenen Chancellor of the Exchequer damals hatte, dem Unterhaus vorzulegen (C. P. 1868/69 vol. 35, p. 464, 871). Gegenwärtigwird ausnahmsweise dem Sekretär des Schatzamts (Secretary of the treasury) gestattet vorübergehende finanzielle Arangements und ihren Plan zu entwickeln. So wurde z. B. 1867 die Expedition nach Abyssinien und der zugehörige Finanzplan vom Schatzsekretär entwickelt (H. D. vol. 190, p. 345, 357 f.). Gemäss diesem Budget werden die einzelnen vom Minister vorgeschlagenen Resolutionen gefasst, welche die Grundlage für die Appropriationsakte und für die Finanzakte werden. Das Verfahren im Committee of ways and means richtet sich ganz nach den allgemeinen Regeln, welche jedes Verfahren im Komitee des ganzen Hauses beherrschen. Es gilt daher namentlich der Grundsatz, dass jedes Amendment sich strikte auf die eben in Betracht gezogene Materie beschränken müsse (H. D. vol. 126, p. 453). Auch die exceptionelle Beratung der Amendments vor den Uranträgen, die, wie wir gehört haben, im Committee of Supply die Regel ist, gilt hier nicht. Dagegen darf im Committee of Supply eine Erhöhung des Betrages der durch Steuern aufgebracht werden soll, nicht erfolgen, es wäre denn, dass die Regierung diesen Vorschlag eingebracht hätte. Im Committee of Supply kann aber überhaupt, wie wir gehört haben, keine Erhöhung des geforderten Betrages stattfinden.

Die Resolutionen, die im Committee of ways and means gefasst werden, können einen doppelten Charakter haben: 1) sie ermächtigen zu Geldleistungen aus dem Consolidated fund oder 2) sie beschliessen über notwendig werdende Steuern, die für das Finanzjahr zu bewilligen sind. Resolutionen sub 1) haben folgende äussere Form: „That, towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ended on the 31 st of March .... the sum of £ .... be granted out of the consolidated fund of the United Kingdom.“ Sie korrespondieren in ihrem Betrage mit den entsprechenden, im Committee of Supply beschlossenen Votes of account und bilden im Vereine mit diesen die Grundlage für die oben näher beschriebenen Consolidated fund acts. Es ist Sache des Public Bill office, darauf zu achten, dass Anweisungen auf den Consolidated fund, wie sie durch Resolutionen des Committee of ways and means perfekt werden, den Summen genau entsprechen, welche das Committee of Supply bewilligt hat (s. May 559).

3. Die Einbringung und Durchberatung der Appropriationsakte.

Auf Grund jener oben genannten Resolutionen der beiden Komitees wird die Anordnung getroffen, dass die sog. Appropriationsbill im Hause eingebracht werde. Ueberblicken wir, was das Haus bis zu diesem Punkte geleistet hat, so lässt sich das in folgende Worte zusammenfassen: Im Committee of Supply sind alle für das Jahr notwendigen Geldbewilligungen votiert und vom Unterhause durch Resolution genehmigt worden. Im Committee of ways and means sind die notwendigen Geldanweisungen auf den Consolidated fund votiert und durch Resolution des Unterhauses genehmigt worden. Gleich nach diesen Resolutionen wird die Appropriationsbill eingebracht.

Diese Appropriationsbill bestimmt dreierlei:

1) ermächtigt sie zur Auszahlung von Geldern aus dem Consolidated fund, sofern solche eben noch nach Abrechnung der Vorschussbewilligungen (grants of account), wie sie in den zuvor ergangenen consolidated Fund Acts Nr. 1, 2 und eventl. 3 verkörpert sind, noch übrig bleiben, um die Geldausgaben für das kommende Finanzjahr zu decken.

§ 85. 2) befiehlt sie, dass jede Geldbewilligung nur für jenen Verwaltungszweck verwendet werde, für den sie vom Unterhaus beschlossen und in der Schedule, d. i. dem Anhang B jeder Appropriationsakte, ihren gesetzlichen Ausdruck gefunden hat (s. 4 jeder solchen Appropriationsakte lautet gewöhnlich: „All sums granted by this Act .... out of the said Consolidated Fund towards making good the supply granted to His Majesty, amounting, as appears by the said schedule, in the aggregate, to the sum ... are appropriated ...... for the services and purposes expressed in Schedule (B) annexed hereto").

3) genehmigt sie im voraus alle besonders dringlichen Revirements und Budgetüberschreitungen, welche in der Armee- und Flottenverwaltung nötig werden sollten (s. 5 jeder Appropriationsakte).

Bei der Einbringung der Appropriationsbill hat der Sprecher noch ein besonderes Aufsichtsrecht. Er untersucht genau, ob die im Laufe der Session durch die Consolidated fund acts bereits gemachten Geldbewilligungen und die in der Appropriationsbill noch gemachte Endbewilligung mit der in der Appropriationsbill ausgeworfenen Gesamtsumme aller Geldbewilligungen in Einklang stehe, und verhindert eine Ueberschreitung dieser Gesamtsumme durch Auswerfen einer zu grossen Endbewilligung.

Die eingebrachte Appropriationsakte macht hier dieselben Stadien durch, wie jede gewöhnliche Bill: erste, zweite Lesung, Komitee- und Reportstadium und dritte Lesung. Insbesondere ist es bei der dritten Lesung der Bill möglich, allgemeine Fragen, die sich auf die gesamte Verwaltung beziehen, vorzubringen und die Minister müssen dieselben in diesem letzten Stadium beantworten. Eigentümlich ist bei der Beratung der Appropriationsbill die Regel, dass wenn einmal die Gesamtsumme der ausgeworfenen Geldbewilligungen, wie sie immer im Text der Bill gleich zu Anfang erscheint (siehe z. B. s. 4 der Appropriationsakte von 1902, 2 Edw. VII. c. 27), bewilligt ist, Amendments zu den zweckbestimmten Summen der Schedule B nicht mehr gestellt werden können (Reports on Estimates Procedure 1888 p. 21).

Für die Beratung der Appropriationsakte im Unterhause ist gegenwärtig dasselbe Prinzip der Guillotine seit 1901 eingeführt (s. darüber insbesondere die Ausführungen Balfour's H. D. vol. 98 (41), p. 1539), wie wir dasselbe oben bei den Beratungen im Committee of Supply kennen gelernt haben. Wenn nämlich an dem letzten der für die ausschliessliche Budgetberatung festgestellten 20 resp. 23 Tage noch Voten des Civil-service-Voranschlages, die nun in grants der Appropriationsakte umgewandelt werden sollen, noch nicht durchberaten sind, so werden die letztern nicht einzeln, sondern in ihrer Zusammenfassung nach ganzen Klassen zur Abstimmung gebracht, also z. B. Klasse 1 des Civil service und nicht einzeln die grants (für royal palaces, royal parks, Post- und Telegraphengebäude etc.), welche diese erste Klasse des Civil service ausmachen und über die unter normalen Verhältnissen einzeln abgestimmt werden müsste. In ähnlicher Weise erfolgt dies bezüglich der Armee- und Flotten-Voranschläge.

Nachdem im Unterhause die Bill durchgegangen ist, gelangt sie ans Oberhaus, wo sie innerhalb einer Minute die erste, zweite und dritte Lesung erfährt. Hierauf wird noch an demselben Tage die Bill ins Unterhaus zurückgeschickt und noch an demselben Tage vom Sprecher dem Könige, resp. seinen Kommissären zur Sanktion vorgelegt. Sie erhält dann vor allen andern Bills den royal assent[1]).

1) Eine Gesamtübersicht über die Reihenfolge der einzelnen, die Budgetberatungen betreffenden Sitzungen und Stadien gibt Report on Estimates Procedure (Grants of Supply) 1888, p. 59 wie folgt:

(s. Tabelle S. 471 u. ff.)

Abweichungen von der normalen Budget-Bewilligung. § 86

Als solche sind vor allem das indische Budget (die sog. east india revenue accounts), sodann die Ausnahmen daheim zu nennen: die sog. Erübrigungen (surpluses

---

Sittings of Committee of Supply, &c., Session 1887.

Parliament met 27th January.

	Estimates presented:	Reported	Time Estimate; Hours spent in Committee.
			H. M.
	Civil Services, 1887—88 21 February.		
	Civil Services, Supplementary 1886—87 . . . 21 February.		
	Navy, Supplementary, 1886—87 . . . . . 24 February.		
	Army, Supplementary, 1886—87 . . . . . 28 February.		
	Army, 1887—88 . . . 3 March.		
	Navy, 1887—88 . . . 4 March.		
	Civil Services, Vote on Account . . . . . 15 March.		
	Civil Services, Aditional Estimates for Jubilee . 20 April.		
	Civil Services, Second Vote on Account . . . . 13 May.		
	Civil Services, Third Vote on Account . . . . 13 July.		
	Civil Services, Supplementary . . . . . . 22. July.		
	Civil Services, Further Supplementary . . . 22 August.		
	Supply appointed 19 February: Considered in Committee:		
Supply 1	28 February, Supplementary — Civil Services, 11 Votes . .	2 March.	8 0
„ 2	3 March, Supplementary — Civil Services, 1 Vote . . .	4 „	9 0
„ 3	7 March, Supplementary — Civil Services, 12 Votes . .	8 „	8 30
„ 4	10 March, Supplementary — Army, 1 Vote	11 „	7 30
„ 5	14 March, Army Estimates, 1887—88 — Men, Wages, 2 Votes . . .	15 „	0 30
„ 6	17 March, Supplementary — Navy, 1 Vote	18 „	} 0 30
	„ Navy Estimates, 1887—88 — Men, Wages, 2 Votes . . .	18 „	
„ 7	21 March, Navy Estimates, 1 Vote . CivilServices, Vote on Account, 1	} 22 „	20 0
House sat till 1.20 Tuesday afternoon.			
Ways and Means.	„ Ways and Means in Committee 2 Resolutions	—	—

§ 86. extra receipts, appropriations in aid), die ausserordentlichen Bewilligungen (exceptional and supplementary grants) und schliesslich die Fonds (funds).

		Reported	Time Estimate; Hours spent in Committee.
	Ways and Means, Report	22 March	Consolidated Fund (Nr. 1) Bill: Reada first time, 12nd March; 2nd reading deferred, 23d March; read 2nd time 24th March; considered in Committee, 25th March; read a 3rd time, and passed, 28th March.
			H. M.
Supply 8	12 May, Civil Service, Jubilee — 1 Vote	13 May	1 30
„ 9	16 May, Army. 1 Vote . . . . . Civil Services, Second Vote on Account	17 „	10 0
„ 10	6 June, Civil Service, Revenue Departments — 3 Votes . . .	7 June	6 30
„ 11	20 June, Civil Services, Class I. — 3 Votes	27 „	4 30
Ways and Means	27 June, Ways and Means in Committee 1 Resolution	—	—
	Ways and Means, Report	28 „	Consolidated Fund (Nr. 2) Bill: Read a first time, 28th June; 2nd reading deferred, 29th June; read 2nd time, 30th June; considered in Committee, 1st July; passed, 4th July.
Supply 12	4 July, Civil Services, Class I. — 1 Vote	7 July	3 0
„ 13	6 July, (Wednesday), Civil Services, Class I., 6 Votes.	7 „	5 0
„ 14	13 July, (Wednesday), Civil Services, Class I, 10 Votes	14 „	5 0
	„ Civil Services, Class II. — 1 Vote	14 „	
„ 15 Morning sitting	15 July, Civil Services — Third Vote on Account . .	18 „	3 30
Evening sitting	„ Civil Services, Class II. — 3 Votes	18 „	3 30
„ 16	18 July, Navy — 4 Votes	19 „	5 30
„ 17	19 July, Civil Services, Class II. — 5 Votes	20 „	6 0
„ 18	20 July, (Wednesday), Civil Services Class II, 4 Votes	21 „	5 30
„ 19 Morning sitting	22 July, Civil Services, Class II. — 2 Votes	25 „	3 30
„ 20	4 August, Army — 5 Votes	5 August	8 0
„ 21	8 August, Civil Services, Class II. — 13 Votes	9 „	8 0

§ 86. I. Das Budget für Indien (s. dazu 135 C. J. 434, 436; 330 H. D., p. 176, 708 and 348, H. D. 1044). Der Staatsvoranschlag für Indien wird vom Staatssekretär für Indien im council for india, d. i. seinem Beirat, festgestellt. Die Feststellung erfolgt also in London durch einen Londoner Minister. Vorgeschrieben ist, dass über neue Posten des Staatsvoranschlages die Majorität des council for India den Staatssekretär überstimmen kann (Akt von 1858 21/2 Vict. c. 106 s. 41). Doch wird in der Praxis davon Umgang genommen (Ilbert, India. p. 164). Der Staatsvoranschlag für das vergangene Verwaltungsjahr sowie die Staatsrechnungen müssen nun gemäss Sektion 53 der Akt 21 and 22 Vict. c. 106 alljährlich im englischen Unterhause zur Kontrolle über die Staatsrech-

		Reported	Time Estimate; Hours spent in Committee
			H. M.
Morning 22	9 August, Civil Services, Class II. — 6 Votes	10 August	5 0
	„ Civil Services, Class III. — 1 Vote	10 „	
„ 23	11 August, Civil Services, Class III. — 1 Vote	12 „	2 30
„ 24	13. August, (Saturday), Civil Services, Class IV, 1 Vote	15 „	5 0
„ 25	20 August, (Saturday), Civil Services, Class V, None	15 „	—
„ 26	22 August, Civil Services, Class III. — 13 Votes	23 „	5 30
„ 27	23 August, Civil Services, Class IV. — 8 Votes	24 „	9 0
	„ Civil Services, Class V. — 5 Votes		
„ 28	24 August, Class III (Wednesday), Civil Services, 5 Votes	25 „	3 0
„ 29	29 August, Civil Services, Class III. — 1 Vote	30 „	8 30
„ 30	30 August, Civil Services, Class II. — 1 Vote	31 „	9 0
„ 31	31 August, (Wednesday), Civil Services, Class II, 5 Votes	5 September	5 30
„ 32	1 September Civil Services, Class II.— 2 Votes	2 „	8 0
	„ Civil Services, Class III.— 3 Votes		
	„ Civil Services, Class I.— 1 Vote		
„ 33	2 September Civil Services, Class III.— 8 Votes	3 „	9 0
„ 34	5 September Civil Services, Class III.— 1 Vote	6 „	8 0
	„ Civil Services. Class IV.— 6 Votes		
	„ Civil Services, Class VI.— 3 Votes		
	„ Civil Services, Class VII.— 1 Vote		
	„ Civil Services, Class I.— 1 Vote		

§ 86. nungen für Indien vorgelegt werden. Diese erfolgt in einem Komitee des ganzen Hauses, dem sog. indian revenue accounts committee. Der Minister stellt den Antrag im Unterhause, dass das Haus nunmehr die finanzielle Lage von Indien, während des vergangenen Jahres, gestützt auf den oben genannten, dem Parlament in Gemässheit s. 53 l. c. vorgelegten, Staatsdokumente in Beratung ziehe. Der Sprecher stellt nun die Frage, ob er den Stuhl verlassen solle. Das bedeutet, wie wir wissen, das Eintreten der Komitee-Beratung des ganzen Hauses. Durch diese Fragestellung des Sprechers ist Gelegenheit zur Generaldebatte über Indien (sog. Indian Budget Debate) gegeben. Im Komitee selbst wird dann das ökonomische und finanzielle Detail durchberaten.

Wie wenig Wichtigkeit aber dieser ganzen Kontrolle des indischen Staatshaushaltes im Londoner Unterhause beigelegt wird, geht am besten daraus hervor, dass 1880, nachdem die Resolution des Komitees, wie üblich, dem Unterhaus berichtet worden war, über die Resolution nicht mehr verhandelt wurde, weil eine Prorogation dazwischen kam, und dass auch nach dieser Prorogation die Beratung nicht fortgesetzt wurde (C. J. 135 p. 434. 436).

Trotzdem es die Regel ist, dass der Staatssekretär für Indien mit dem Council in London das indische Budget feststellt, finden doch gegen diese Regel mitunter Bera-

		Reported	Time Estimate; Hours spent in Committee
Morning 35	6 September, Civil Services, Class I.— 2 Votes		H. M.
	„ Civil Services, Class IV.— 3 Votes		
	„ Civil Services, Class V.— 3 Votes		
	„ Civil Services, Class VI.— 6 Votes		
	„ Civil Services, Class VII.— 3 Votes	8 September	9 0
	„ Civil Services, Revenue — 2 Votes		
	„ Civil Services, Class I.— 2 Votes		
	„ Civil Services, Class IV.— 1 Vote		
	„ Civil Services, Class VII.— 1 Vote		
„ 36	7 September, (Wednesday), Navy — 5 Votes	8 „	5 30
„ 37	8 September, Navy — 8 Votes	9 „	6 0
	„ Army — 18 Votes		
Ways and Means	„ Ways and Means in Committee 1 Resolution	—	—
	Ways and Means, Report .	9 „	Consolidated Fund (Appropriation) Bill: Read a first time, 9th September; read 2nd time, 10th September; considered in Committee, 12th September; passed, 13th September.
	Total Number of Hours spent in Committee of Supply	231	
	Of these, 51 hours were after midnight.		
	Total Number of Hours occupied by the Session of 1887	1,450	
	Of these, 223 hours were after midnight.		

tungen und Appropriationen der in London bewilligten Gelder im indischen Council, § 86. das den Vizekönig von Indien berät, statt (Ilbert a. a. O).

Zum Schlusse wäre noch eine Schranke zu erwähnen, welche den kompetenten Behörden bei Abfassung des indischen Budgets durch die oben zitierte Akte 21 and 22 Vict. c. 106 s. 55 gesetzt ist. Es darf kein Geld für Truppen bewilligt werden, die zu einem Kriege ausserhalb Indiens verwendet werden sollen. Es wäre denn, dass der Krieg zum Schutze der indischen Grenze geführt würde. Doch scheint diese Einschränkung sehr weit ausgelegt zu werden. Soll ein Offensivkrieg mit indischen Truppen geführt werden (wie z. B. die jüngste Thibetexpedition, siehe H. D. 4. ser. vol. 133 p. 72 und 482 ff.), so ist parlamentarische Genehmigung nötig.

II. Die sog. Erübrigungen, insbesondere die Appropriations in aid. Bis zum Jahre 1863 war es ständige Verwaltungspraxis, dass die am Schlusse des Verwaltungsjahres noch nicht ausgegebenen Gelder von den betreffenden Departements, das so gespart hatte, für Rechnung des nächsten Jahres verwendet werden durften (H. D. vol. 195, p. 224). Sie dienten gleichsam demselben Zwecke, wie die heutigen Votes of accounts. Seit dem 31. März 1863 (H. D. 170, p. 209) wurde auf Grund einer Unterhausresolution beschlossen, dass alle nicht verwendeten Gelder mit Schluss des Finanzjahres an die Staatskasse abzuführen wären. Nur für die Verwaltungszweige der Kriegsmarine und des Heeres ist insofern eine Ausnahme geschaffen, als alle gemachten Erübrigungen in einer Verwaltungspost zur Deckung des Defizits in einer andern verwendet werden können. Aber nur innerhalb und während des laufenden Verwaltungsjahres (May 529). Niemals aber können Erübrigungen aus dem einen Verwaltungsjahr in das andere hinübergezogen werden.

Als eine besondere Quelle der Erübrigungen (extra receipts) sind die Eingänge aus dem Verkaufe von abgebrauchtem Verwaltungsvermögen (alte Mobiliar- und Immobiliar-Gegenstände) und andere, alljährlich wiederkehrende Einnahmen, z. B. aus Gebühren eines Verwaltungszweiges, Verkäufe von Produkten eines Verwaltungszweiges u. a. m. zu betrachten. Sie werden unter dem Namen „Appropriations in aid“ zusammengefasst. Solche Appropriations in aid sind z. B. die ständigen Einkünfte der Ordnance factory, d. i. die Militärwerkstätte. Diese beliefen sich 1902 auf 4 650 000 £, während die eigentlichen Parlamentsbewilligungen (supply grants) nur 355 000 £ betrugen (s. Appropriationsakt 1902, 2 Eduard VII, Chapter c. 27, Schedule part. 7). Man sieht daraus, dass diese ständigen Einnahmen, die Appropriations in aid, mitunter viel bedeutender sein können, als die wirklichen Geldbewilligungen des Parlaments. Ueber ihre Entwicklung ist folgendes zu bemerken:

Schon Lord Northcote erwähnt ihrer in dem Staatsvoranschlag von 1843 als eine Ausnahme und Todd führt sie noch in den 60er Jahren als eine „unauthorized source of supply“ an, also eine Einkommensquelle der Regierung, welche vom Parlament nicht autorisiert ist. Seither (Report on national expenditure, 1902, p. 212 f. and 223 f.), namentlich aber seit 1881, hat sich vieles geändert. Im Jahre 1881 sanktionierte das Public accounts Committee das System dieser Appropriations in aid. Der Grund, weshalb es sanktioniert worden war, lag vor allem in den grossen Anomalien, die in der Behandlung der extra receipts, d. i. der zufälligen und ständigen Einnahmen der verschiedenen Verwaltungszweige, zu finden waren. Die Hauptmasse dieser extra receipts wurde in den Staatsschatz gezahlt, während wenige übrige einfach zur Bestreitung der Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges verwendet wurden, ohne dass sie in den Staatsrechnungen (sog. Appropriations accounts) ausgewiesen wurden. Sodann hatten die ursprünglich ganz geringfügigen ständigen Einnahmen gewisser Verwaltungszweige sich mit der Zeit derart entwickelt, dass sie beinahe grösser wurden als die

§ 86. vom Parlament bewilligten Votes des Verwaltungszweiges. Man hatte nun auch sie unter die parlamentarische Kontrolle zu bringen. Schliesslich war durch die bis 1881 übliche Nichtberücksichtigung dieser extra receipts der Staatsvoranschlag immer in Gefahr, überschätzt zu werden. Die Kosten der Verwaltung schienen bedeutender als sie wirklich waren und die einzelnen Verwaltungszweige, welche daran gewöhnt waren, die extra receipts als Geringfügigkeit aufzufassen, über die niemand Rechenschaft verlangte, hatten keinen Antrieb, alle ständigen Einnahmen wirklich zu erzielen, wie sie erzielbar waren. Solche ständigen Einnahmen waren z. B. die Summe von 1½ Millionen £, die Indien zu den britischen Heereskosten beiträgt. Im Jahre 1881 wurde nun beschlossen, dass alle diese ständigen Einnahmen nicht in den Exchequer, d. i. in den Staatsschatz, gezahlt werden sollen, sondern dass sie zur Unterstützung und Ergänzung der vom Parlament bewilligten supply grants von den einzelnen Verwaltungszweigen zurückzubehalten wären. Sodann wurden sie aber auch aus dem Zwielicht der Nichtkontrolle in das Licht der parlamentarischen Kontrolle gerückt, indem die Treasury minute (Verordnung des Schatzamts) vom 27. Juni 1881 vorschlug, dass im Committee of supply die gesamte Summe des Verwaltungszweiges, einschliesslich der Appropriations in aid, votiert werden solle, im Committee of ways and means hingegen nur die net expenditure, d. i. die eigentliche parlamentarische Geldbewilligung, die wirklich noch als Ergänzung zu leisten wäre. Die wirkliche Praxis gestaltet sich aber so, dass (Report a. a. O. p. 213) die Appropriations in aid tatsächlich gar keiner Beschlussfassung des Committee of supply, insbesondere keiner Reduktion dieses Komitees unterliegen, so dass die einzige Möglichkeit — und darin liegt die Abweichung von dem normalen Budgetrecht — die Reduktion einer Appropriation in aid vorzunehmen, nur durch Amendment zu Schedule B der Appropriationsbill erfolgen kann. Auch diese Möglichkeit ist erst seit 1895 gegeben, denn erst in der Appropriationsakt von 1895 (59 Vict. c. 6) finden wir zum ersten Mal Appropriations in aid neben den supply grants, d. i. den regulären Geldbewilligungen des Parlaments, im Gesetz ausgewiesen.

Ausser der eben angeführten Abweichung vom normalen Budgetrecht, dass nämlich die Appropriations in aid nicht im Committee of supply votiert werden, ist noch eine andere zu verzeichnen, nämlich die, dass die Appropriations in aid, nicht wie die übrigen Staatseinnahmen, in den Staatsschatz gezahlt werden, sondern in den Händen der betr. Verwaltungsbehörde bleiben. Section 2 der Public accounts und Charges act von 1891 (54 and 55 Vict. c. 24) sanktioniert diese seit 1881 bereits zur Regel gewordene Praxis in Ziffer 2 mit den Worten: „All money directed by or in pursuance of any Act (whether passed before or after this Act), or by the Treasury, to be applied as an appropriation in aid of money provided by Parliament for any purpose shall be deemed to be money provided by Parliament for that purpose, and shall, without being paid into the Exchequer, be applied, audited, and dealt with accordingly, and so far as it is not in fact so applied shall be paid into the Exchequer“.

In Ziffer 3 derselben Sektion dieser Akte wird dem Schatzamte die generelle Ermächtigung erteilt, durch blosse Verordnung auch andere extra receipts („fee, penalty, proceeds of sale, or other money of the nature of an extra receipt“) als Appropriations in aid zu bestimmen. In diesen Appropriations in aid haben wir rudimentäre Ansätze zu einem Einnahme-Etat-Gesetz im kontinentalen Sinn zu erblicken.

III. Die ausserordentlichen Bewilligungen sind entweder:

1) Supplementary grants. Wenn die vom Parlamente in der vergangenen Session gemachte Geldbewilligung nicht ausreichend erscheint, oder wenn der gemachte Staatsvoranschlag sich im Laufe der Session als unzureichend erweist, oder wo neue unvor-

hergesehene Bedürfnisse, auf die im ordentlichen Staatsvoranschlag nicht Rücksicht § 86. genommen werden konnte, hervortreten, werden Nachtragsbewilligungen nötig. St. O. 15 unterscheidet diese drei Möglichkeiten der Supplementary grants mit den Worten: „Estimates supplementary to those of a previous session“, „votes for supplementary or additional estimates presented by the government for war expenditure“, „votes for any new service not included in the ordinary estimates for the year, and any additional estimates for any new matter not included in the original estimates for the year“.

2) Die Votes of credit, die jetzt in der neuesten Praxis ausser Brauch gekommen sind. Sie waren früher üblich, wenn eine unvorhergesehene Ausgabe für Kriegszwecke oder für die Armeeverwaltung zu machen, ohne dass eine Detailierung der zu machenden Einzelausgaben möglich war. Sie repräsentierten sich als Geldbewilligungen in Bausch und Bogen.

3) Excess grants. Das sind Budgetüberschreitungen. Wenn diese von einem Verwaltungsdepartement gemacht worden sind, so sind sie zuerst vor dem noch weiter unten zu besprechenden Committee of public accounts zu rechtfertigen. Dann müssen sie noch in Form einer Resolution in dem demnächst oder eben tagenden Committee of Supply genehmigt werden. Diese Resolutionen schliessen alle Budgetüberschreitungen, die sich auf die respektiven Verwaltungszweige der Armee, Flotte und Civil Service beziehen, ein. In der Appropriationsakte erscheint dann in Schedule B die Summe der Budgetüberschreitung und ihre Zweckverwendung (siehe z. B. Appropriationsakte von 1902, Schedule B. part 1 and 2).

Im Prinzipe soll jede Budgetüberschreitung noch vor Ablauf des Finanzjahres in dem sie sich ereignet, vor dem parlamentarischen Forum gerechtfertigt werden (May 524). Doch sind in der eben angeführten Appropriationsakte von 1902 excess grants für die Periode von 1900 ab genehmigt worden.

4) Exceptional grants. Dieselben können gemacht werden für die Zwecke eines staatlichen Unternehmens, welches keinen Teil der laufenden Verwaltung des Jahres ausmacht. Solche sind z. B. die grants für die Abschaffung der Sklaverei, für den Ankauf der Suezkanal-Aktien u. s. w. gewesen. Sie können aber auch gemacht werden, um die Würde der Krone zu erhalten, oder um hervorragende Männer auszuzeichnen. Werden diese exceptional grants im Committee of supply beraten und beschlossen, dann erscheinen sie in der Appropriationsakte aufgenommen. Wenn aber nicht, dann ergeht eine besondere Akte (May 524 f.).

IV. Die Fonds[1]). Dieselben bilden deshalb eine Ausnahme vom Budgetrecht, weil die Entnahme von Geldern aus ihnen entweder gar nicht oder in beschränktem Masse der parlamentarischen Kontrolle unterliegt: es sind dies der Consolidated fund, der Treasury Chest fund, der Civil Contingencies fund und der Secret service fund.

1) Der Consolidated fund, geschaffen von Pitt 1787, ist ein ständiger Fond, auf den die gesamten Staatsausgaben, die der parlamentarischen Bewilligung nicht unterliegen, angewiesen sind. Sie betragen gegenwärtig $^1/_7$ der gesamten Staatsausgaben und dienen hauptsächlich für die Besoldung der Richter, die Zivilliste, den Sprechergehalt.

2) Der Treasury Chest fund, der durch 40 and 41 Vict. c. 45 sich auf 100000 £ beläuft, dient vorwiegend zur Deckung unvorhergesehener Ausgaben, namentlich für Truppenaufstellung etc. Teilsummen dieses Fonds stehen in Verwaltung der Kolonialgouverneure.

1) S. dazu Todd (3 ed.) II. 244.

§ 86. 3) Aehnlichen Zwecken für unvorhergesehene Ausgaben daheim dient der Civil Contingencies fund, der seit 1862 auf 120000 £ festgelegt ist. Die Geldeinnahmen aus demselben sowie aus dem Treasury Chest fund müssen in Bausch und Bogen in Form von Ueberschüssen des nächsten Jahres wieder gut gemacht werden.

4) Der Secret service fund, der ausschliesslich den Zwecken des auswärtigen Amts (foreign office) dient und den geheimen Nachrichtendienst in Stand hält, wird alljährlich vom Parlament bewilligt.

Die frühere Zivillisteakt für die Königin Viktoria enthielt (s. 15 1 and 2 Vict. c. 2) als jährliche Ausgaben für den Geheimdienst im Inlande (home secret service) 10000 £, welcher Betrag aus dem Consolidated fund ausgezahlt wurde. Es sollte dadurch das Parlamentsvotum alljährlich ergänzt werden. Diese Bestimmung der Zivillisteakt der Königin Viktoria ist in der für den jetzt regierenden König nicht wiederholt und durch die 2. Schedule dieser Akte 1 Ed. VII. c. 7 direkt aufgehoben worden.

§ 87. Die juristische Natur der englischen Appropriationsakte.

I. Gneist hat (Schriften s. oben) die englische Appropriationsakte als Ausführungsverordnung zu den schon bestehenden Gesetzen, welche die Staatssteuern und Staatsausgaben regeln, bezeichnet. Denn „das Parlament hat die Unterordnung der Budgetbeschlüsse unter das Gesetz von Anfang an unzweideutig erkannt". Daher sei eine Verweigerung des Budgets in Bausch und Bogen unkonstitutionell und rechtlich unwirksam. Man fragt vergebens nach den Gesetzen, diesen permanenten Gesetzen, welche die Ausgaben dauernd festlegen. Wohl gibt es einige wenige: so die Zivillisteakt, die Staatsschuldenakte (National debt acts) und die Lokalschuldenakte (Local Loans Act) von 1887, die Staatsunterstützungen, die den Kommunalverbänden durch die Local Government Act von 1888 zuteil werden; aber das Gros der englischen Staatsausgaben erfolgt erst durch die Appropriationsakte.

Um nun einen raschen Ueberblick über die Verhältnisse zu gewinnen, muss man sich vor Augen halten, dass die Gesamtheit der auf den Consolidated fund durch Gesetze ein für alle Mal angewiesenen Geldsummen im Financial Statement 1902/03 (C. P. 1902 Nr. 141) 25½ Millionen £, die der allgemein zu bewilligenden anderen Ausgaben jedoch ungefähr 163 Millionen betrug. Ohne dieses Staatsausgabengesetz, die Appropriationsakte, dürfte das Schatzamt nie seine Geldanweisungen an die Bank von England, und der Comptroller General nie seine Zustimmung dazu geben, ein Satz, der in England bereits zum Gemeinplatz geworden ist. Das Irreführende der Gneist'schen Konstruktion liegt eben darin, dass er das Parlament als an seine eigenen Akte, frühere Steuer- und Ausgabenbewilligungsgesetze, gebunden erachtet und so die jährliche Appropriationsakte (das Budgetgesetz) früheren Gesetzen gegenüber in ein Subordinationsverhältnis bringt, wobei man vergebens fragt, warum gerade hier bei der Appropriationsakte — einem Gesetze so gut wie jedes andere — ein förmliches Subordinationsverhältnis zu anderen Gesetzen herausgefunden werden solle. Dies hat zunächst Jellinek[1]) beleuchtet und gezeigt, dass die Appropriationsakte zum mindesten Gesetz in formellem Sinne ebensogut sei wie andere Gesetze. Was nun hier in folgendem gezeigt werden soll, ist, dass die Appropriationsakte auch nach der gegenwärtigen englischen Rechtsauffassung nur Gesetz im formellen Sinne und nicht Ausführungsverordnung im Gneist'schen Sinne sei.

Schon nach Ausgang des 18. Jahrhunderts begegnen wir der bewussten Auffassung, dass die Appropriationsakte von einem anderen rechtsetzenden Gesetze verschie-

1) Gesetz und Verordnung S. 136 ff.

den sei. Und zwar geschieht es damals regelmässig, dass der einzelne, der von dem Staate Geldentschädigungen oder Erfüllungssummen von Kontrakten fordert, mittelst Petition dem Committee of Supply des Unterhauses sich in Erinnerung bringt[1]). Das rührt eben daher, dass damals Staatsvoranschläge in diesem Sinne wie heute nicht üblich waren. Es wäre sonach nichts Ungewöhnliches gewesen, wenn die so einzeln auf Grund von Petitionen bewilligten Geldsummen in die Appropriationsakte aufgenommen worden wären, da sie ja doch, wie die übrigen Bestimmungen dieser Akte, vom Committee of Supply durchberaten wurden. Und in der Tat sind auch von den 37 in den Jahren 1688 bis 1808 an einzelne Personen gemachten Supply grants 21 in die Appropriationsakte aufgenommen worden. (Hatsell a. a. O. p. 203.) Aber man war so weit davon entfernt, die Appropriationsakte allein Grundlage der Individualrechte werden zu lassen, dass man es noch für gut fand, jene 21 Supply grants, abgesehen davon, dass man sie schon in die Appropriationsakte aufgenommen hatte, noch in besonderen Separatgesetzen zu sanktionieren. 16 andere solcher Supply grants, welche einzelne Individuen betrafen, wurden aber auch gar nicht in die Appropriationsakte aufgenommen, sondern in Form von eizelnen Akten sanktioniert. Denn das ist das wichtige für unsere Frage: am Ende des 18. Jahrhunderts wusste man, dass die in der Appropriationsakte gemachten Geldbewilligungen, selbst wenn sie Privaten zugute kommen sollten, immer nur Bewilligungen an die Krone waren (Hatsell p. 196: „that the form of all its resolutions, though they are for mere private purposes, is by way of grant to the Crown, to be applied by the Crown to the ends specified in the resolution").

Diese schon dem ausgehenden 18. Jahrhundert feststehende Auffassung ist auch die heute herrschende. So hat denn auch die Queens-bench-division 1872 in dem Rechtsfall: Reg. v. Lords commissioners of the Treasury (7 Q. B. 1872 p. 389 f.) nachstehende Frage entschieden. Die Kosten des Strafverfahrens waren bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts von den Grafschaften zu tragen. Seit der Zeit hatten eine Reihe von Appropriationsakten diese Kosten, die bisher Grafschaftslast waren, auf den Staatssäckel übernommen. Die vor dem Gerichtshof zum Austrag kommende Frage war, ob aus diesen Appropriationsakten den Grafschaften ein Recht auf Entlastung von dieser Bürde erwachsen sei. Der Kronfiskal vertrat die Ansicht, dass der Effekt der jährlichen Appropriationsakte nicht der sei, dritten Personen, die etwa in der Appropriationsakte berücksichtigt seien, ein Recht auf den ihnen zuzuwendenden Geldbetrag zu geben, sondern dass es nur die Absicht der Akte sei, zu verhindern, dass die Krone das für einen Zweck appropriierte Geld einem andern zuwende: „The effect of the Annual Appropriation Act is not to give any third person a right to the money, but it is to prevent the Crown from appropriating money given for one purpose to another". Die Richter schlossen sich dieser Auffassung an, indem sie festlegten, dass durch die Appropriationsakte der Treasury keine Pflicht zur Verausgabung von Geldsummen, daher den Grafschaften kein Recht erwachsen sei.

Eine ähnliche hierher gehörige Frage über die Kraft der Appropriationsakte hatte das Public accounts committee des Unterhauses unter Beirat der Kronjuristen in den Jahren 1883—1889 zu entscheiden gehabt. Es handelte sich hierbei um folgendes: Die Act 37 and 38 Vict. hatte den irischen Verwaltungsbeamten die Gehälter fixiert. Trotzdem hatte die Londoner Staatsregierung in dem Staatsvoranschlag und sodann in der Appropriationsakte eine Erhöhung dieser Gehälter vorgenommen. Es war die Frage zu entscheiden, ob durch die Appropriationsakte eine solche Erhöhung der Gehälter vorgenommen werden durfte. Darauf entschied das Public accounts com-

1) S. Hatsell, Precedents vol. III. p. 191 ff.

§ 87. mittee, dass eine Appropriationsakte keineswegs ohne weiteres einer bestimmte Rechtsschranken auflegenden Parlamentsakte derogieren könne (Handbook of the Reports from the Committees of Public accounts vol. 1 p. 398: „It is not perhaps quite correct to say that the Appropriation Act „overrides the limits impossed by the preceding Act" und p. 472: „Your Committee cannot accept the view in a legal, still less in a financial sense that the distinct terms of an Act of Parliament may be properly overriden by a Supplimentary Estimate supported by the Appropriation Act"). Es gestand wohl die Notwendigkeit zu, dass die Verwaltung mitunter die Rechtsschranken hinausschiebe, aber nur zeitweise (Handbook a. a. O. p. 398: „It only admits that special reasons have arisen which justify an addition to those limits. Should those reasons cease, the limits imposed by the former Act would remain unaffected by the temporary addition to those limits"). Jedenfalls verlangte es vom Ministerium die Einbringung einer jene Gehaltserhöhung legalisierenden Akte, abgesehen von der Tatsache, dass eigentlich die Erhöhung schon in der Appropriationsakte vorgesehen war. (Handbook a. a. O. vol. 2, p. 5f.: „Salaries have again been paid during the year to certain resident magistrates at rates in excess of those authorised by Act 37 and 38 Vict. c. 23. Your Committee were informed last year that a Bill had been drafted to legalise these payments. Unfortunately, so far as your Committee are aware, no serious effort was made to pass the Bill. The omission to establish the legality of these payments is much to be regretted, and were it not for the personal assurance of the First Lord of the Treasury and the Chief Secretary for Ireland in the House that the Bill will be pressed during the present Session, your Committee would feel bound to take serious notice of the continued irregularity".)

Fragen wir nun, nachdem wir eben die Meinung der Juristen gehört, die Staatsmänner nach der juristischen Natur der Appropriationsakte, so erfahren wir ebenfalls, dass dieselbe ein Verwaltungsakt in Form von Gesetzen ist. So sagt schon Palmerston: „It is simply a form that is recognised by the constitution but is not a Bill to give rise to any discussion (H. D. vol. 164 p. 1750). Aehnlich behauptet May (p. 562), dass sie bloss ein administrativer Akt sei.

Daher die englische Theorie schon seit Blackstone bis auf die neueste Zeit dem blossen Vote of Supply, d. h. der blossen Geldbewilligung im Komitee Wirkungen für die Finanzverwaltung gibt. Blackstone sagt: „The resolutions of this committee, when approved by a vote of the house, are in general esteemed to be (as it were) final and conclusive. For, though the supply cannot be actually raised upon the subject till directed by an act of the whole parliament, yet no monied man will scruple to advance to the government any quantity of ready cash, on the credit of a bare vote of the house of commons, though no law be yet passed to establish it". Daher gilt die Appropriationsakte nur als formelle Zusammenfassung jener Voten. Daher werden auch bei der alljährlichen Feststellung der Appropriationsakte im Unterhause niemals Anträge auf Herabsetzung oder Streichung von einmal bewilligten Voten zugelassen. Denn wie der Sprecher (1888) sagte (H. D. vol. 322 p. 985): „. . . . that this committee of the house now sitting in is not competent to entertain any amendment which would be inconsistent with the Resolutions, which have been arrived at by the house itself". Also die parlamentarische Konventionalregel geht so weit, sogar schon den einzelnen Resolutionen des Unterhauses dieselbe Kraft wie dem Appropriationsgesetze beizulegen. Wie weit ist man demnach von der Wirklichkeit entfernt, wenn man mit Gneist die parlamentarische Appropriationsakte als Ausführungsverordnung zu Gesetzen und in Unterordnung unter bestehende Steuergesetze

bezeichnet?! Man könnte sie mit viel mehr Grund eine Ausführungsverordnung zu blossen Unterhausresolutionen[1]) nennen. § 87.

Das britische Steuersystem als Vorbedingung der Kraft des Unterhauses[2]). § 88.

Die Entwicklung desselben weist 4 markante Perioden auf: 1) die Zeit bis zur puritanischen Revolution; 2) die Zeit bis zu den napoleonischen Kriegen; 3) die Pitt'sche Finanzpolitik und ihre Wirkungen; 4) die Gegenwart.

I. Die Zeit bis zur puritanischen Revolution. In den Anfängen des Lehensstaats finden wir auch seine charakteristischen Einnahmequellen. Vor allem die Vorherrschaft des Domaniums incl. der auf den Domänen erhobenen Steuern (tallagia), ferner Ergänzung dieser Domanialeinkünfte durch Lehensabgaben, namentlich Schildgelder (Scutagia) und Relevium, d. i. die lehensrechtliche Beisteuer, zu der der Vasall

1) Wie sehr das Unterhaus im Committee of Supply durch Resolutionen und nicht das Plenum des Hauses mit seiner schliesslichen Appropriationsakte die entscheidende Instanz ist, ergibt nachstehende Tabelle über die Zahl der Abstimmungen und Abstriche im Komitee (Kolumne 2) und im Plenum (Kolumne 4):

Return "(1) of the Number of Divisions taken in Committee of Supply during the years 1891 to 1901, both inclusive, and showing the Amounts (if any) by which the Votes were reduced in those years; and (2) the Divisions on the Report of Supply during the same period". (C. P. 1902 Nr. 122).

Year	Number of Divisions in Committee of Supply	Amounts by which Votes were reduced	Number of Divisions on the Report of Supply
1891	73	— — — — — — —	0
1892	25	— — — — — — —	5
1893—4	30	House of Lords offices by £ 500	3
1894	16	— — — — — — —	3
1895	16	Houses of Parliament Buildings by £ 500 . Houses of Parliaments Buildings on Report further reduced by £ 500 . . . . Miscellaneous Charges of the War office by £ 100	3
1895 Session 2	16	— — — — — — —	0
1896	49	— — — — — — —	4
1897	66	— — — — — — —	3
1898	68	— — — — — — —	5
1899	67	— — — — — — —	15
1899 Session 2	3	— — — — — — —	3
1900	57	— — — — — — —	14
1900 Session 2	1	— — — — — — —	0
1901	122	— — — — — — —	40

2) Literatur: Dowell, History of Taxation and Taxes in England 4 vol. 1884. Vocke, Die Steuern des britischen Reichs 1866. Northcote, Twenty Years of Financial Policy, London 1862. Gladstone, Financial Statements of 1853, 1860—63, London 1863. Wilson A. J., The National Budget, London 1882. S. Buxton, Finance and Politics, An historical Study 1783—1885. Buxton and Barnes, A Handbook of the Death duties 1891. Buxton, Mr Gladstone as Chancellor of the Exchequer, 1901. Anson II. p. 303 ff.

§ 87. in 3 Fällen namentlich verpflichtet war, nämlich: wenn der Lehensherr in Gefangenschaft war, um zum Lösegeld beizusteuern, sodann wenn der König seine Tochter verheiratete oder seinen Sohn zum Ritter schlug, um an der vermögensrechtlichen Ausstattung der Königskinder sich zu beteiligen.

Doch schon unter den ersten Plantagenets bis zum Anfang des 14. Jahrhunderts erfolgte die Ausbildung einer einheitlichen Staatsgewalt, welche die feudalrechtlichen Beziehungen zwischen Landesherrn und Vasallen in die direkten Rechtsbeziehungen zwischen König und Untertanen umsetzte. Diese einheitliche Erstarkung der Staatsgewalt erfolgte in England ungefähr 3—4 Jahrhunderte früher als in Deutschland. Die Folge davon war vor allem ein allseitiges Erkennen der Staatszwecke in Heer-, Gerichts- und Polizeiverwaltung, sodann das Indienststellen der Kommunalverbände für Staatszwecke, schliesslich die direkte Rechtsbeziehung, das direkte, durch keine feudalen Mittler vermittelte Imperium, das der König den Untertanen gegenüber ausübte.

Für das Steuerwesen bedeutete aber all dies die Erkenntnis der Notwendigkeit eines einheitlichen Steuersystems, in dessen Rahmen die Kommunalsteuern die wichtigste Rolle spielten.

Schon unter Eduard I. merkte man, dass mit einem Grundsteuersystem allein, das an Stelle der alten Lehensrechtsabgaben in Gestalt des carucagium (Hafengeschoss) gesetzt wurde, nicht auszukommen und dass eine Ergänzung desselben durch die Besteuerung des beweglichen Vermögens nötig wäre. Daher wurde der sog. Zehent oder Fünfzehent eingeführt, oder wie sie insgesamt hiessen die Subsidies, indem jeder Stadtbewohner von seiner fahrenden Habe meist also von seinem Einkommen $^1/_{10}$, jeder Freibauer und Adelige der Grafschaft $^1/_{15}$ zu zahlen hatte. In analoger Weise wurde auch der Klerus zur Steuerleistung herangezogen, wobei derselbe in seinem eigenen Parlamente, den Konvokationen, die Bewilligung vornahm, welche dann vom Parlamente bekräftigt wurde [1]). Die Steuerveranlagung und Erhebung dieser Subsidien erfolgte durch die Kommunalverbände, was allerdings bald Anlass gab, dass die Subsidien, die auf die einzelnen Verbände repartiert waren, zu fixen Summen verknöcherten, ganz so wie die Lokalsteuern am Ausgange des 15. Jahrhunderts bereits zu reallastartigen Leistungen herabgesunken waren (s. über diese Entwicklung sowohl der Subsidies, die wie local rates, d. h. Kommunalsteuern erhoben wurden, als auch dieser Kommunalsteuern, Edwin Cannan, The history of Local Rates in England, London 1896 p. 1—20).

Auf diesen Steuerquellen, Domäneneinkünften (incl. tallagia), Lehensabgaben und Subsidies ruhte vorwiegend der mittelalterliche Staat. Dazu kam noch eine Reihe von Einfuhr- und Ausfuhrzöllen auf Wein, Leder, Wolle etc., die meist, um momentaner Geldverlegenheit des Königs abzuhelfen, auferlegt worden waren, seltener um eine zielbewusste Handelspolitik zu fördern. Allerdings wird dies seit dem Ausgange des Mittelalters anders, indem man nunmehr aus höheren namentlich merkantilistischen Interessen die Ein- und Ausfuhrzölle auflegt. Aber erst die Tudors zu Beginn der neuen Zeit wissen diese Zölle im Interesse einer nationalen Handelspolitik auszunützen.

II. Die zweite Periode beginnt mit der puritanischen Revolution. Die Gründe für die letztere liegen auf dem Gebiete der Finanzgeschichte nur ganz indirekt. Sie selbst hat aber einen wirksamen Zündstoff für ihr Aufflammen in der Tatsache gefunden, dass die Geldbedürfnisse der modernen Staatsverwaltung nicht mehr mit den Einkünften der durch Freigebigkeit der Könige arg geschmälerten Krondomänen und

1) So sagt D'Ewes in seinen Parlamentsjournalen aus der Zeit der Königin Elisabeth p. 229: „Nota that the subsidy granted by the Clergy is always ingrossed in Latin and sent up in Parchment from the Convocation House; but the Confirmation thereof by the Parliament is added unto it in English, and passed in the House as other Bills are".

den alten Steuern, die den Lehensstaat zur Voraussetzung hatten, zu bestreiten waren. § 87. Deshalb waren die Könige am Vorabend der Revolution so sehr von den Parlamentsbewilligungen in Gestalt der Subsidien abhängig, und der der Volksfreiheit dienende Geist, von dem das lange Parlament wenigstens in den ersten Jahren seines Bestehens erfüllt war, erkannte deutlich, dass ihm in Gestalt der Subsidien eine wirksame Waffe dem Königtum gegenüber in die Hand gedrückt war, die man nur zeitgemäss umzubilden brauchte, um sie zu einer dauernden zu gestalten. Daher knüpft das lange Parlament bei seinen Steuerausschreibungen den „monthly assessments“ an die alten Subsidien an. Denn wie die alten Subsidien sollten auch die monthly assessments das gesamte Einkommen des Steuerpflichtigen erfassen oder wie es in einer Ordinance, die ein solches monthly assessment ausschrieb [1]), heisst, jeder sollte zahlen „according to their Estates and Abilities“. Die jeweils notwendige Steuersumme wurde monatlich, und darin lag der Fortschritt gegenüber den damals reallastartigen Subsidien, auf die einzelnen Kommunalverbände, Grafschaften und Städte repartiert, und zum Zwecke ihrer Erhebung wurden Kommissäre in die Kommunalverbände entsendet, welche in jeder Grafschaft eine Reihe (gewöhnlich 6) von Einschätzern und Erhebern (assessors and collectors) nominierten. Es waren richtige Einkommensteuern, bemessen nach der individuellen Leistungsfähigkeit.

Cromwell's Genie, das einerseits die durch die monthly assessments hoch angezogene Steuerschraube nachlassen, andrerseits sich vom Parlamente und seinen Steuerbewilligungen unabhängiger machen wollte, kam auf den Ausweg, das System der monthly assessments durch die holländischem Vorbild folgenden Accisen zu ergänzen.

Dieses nun eingeführte System von Accisen, das noch unter Elisabeth prinzipiell verworfen worden war, hatte, abgesehen von dem Vorteil, dass es die Exekutive von Parlamentsbewilligungen unabhängig machte, noch diesen Vorzug, dass es sich sehr gut mit den puritanischen Sitten kombinieren liess, die namentlich dem Genuss geistiger Getränke nicht gerade hold waren. Die Steuern wurden deshalb aufgelegt (die erste Ordinance vom 28. März 1643) auf Bier, Cider u. a. geistige Getränke, auf Seide, Saffran, Stärke, Fleisch u. a. Viktualien etc. Alle diese Accisen hiessen Excises oder New Imposts.

Unter den restaurierten Stuarts und unter Wilhelm III. erhielt sich dieses von Cromwell geschaffene Steuersystem in seinen beiden charakteristischen Zügen: indirekte Steuern und Accise als Hauptbestandteil der Staatseinnahmen und Ergänzung derselben durch Kopfsteuern (Poll taxes), Subsidien, Assessments u. a. Vermögenssteuern, zu welchen nunmehr die seit 1696 als Ersatz der verhassten Herdsteuer eingeführte Grundsteuer, Land tax, gehörte.

---

1) An ordinance and declaration of the Lords and Commons assembled in Parliament . . . .

Die Martis 29. Nov. 1642.

. . . . „And the said six persons so nominated or any four of them within their several and respective wards and limits shall have power to assess such person and persons as are of ability to pay such sum or sums of Money according to their estates, as the said Assessors or any four of them shall think fit and reasonable so as the same exceed not the 20. th. part of their estates . . . .

And the assessors and collectors to be nominated . . . . shall weekly report to the committee of the House of Commons for the propositions aforesaid what sums of money have been assessed and what sums have been levied weekly according to the purport hereof.

. . . . And if no sufficient distress be found, than the said collectors shall respectively have power to inquire of any sum or sums of money due, or to be due unto them respectively, so assessed from any person or persons for any Rates, tithes, Goods or debts or for any thing or cause whatsoever . . .“.

§ 88. Dieses Steuersystem passte sehr gut zu den damaligen politischen Aspirationen des Parlaments. Zwar ward ein Teil der Accisen und zwar der wichtigste Teil schon seit Karl II. dem König erblich von seiten des Parlaments gewidmet, als hereditary revenue. Der Hintergedanke war aber trotzdem hierbei vorhanden, dass der König infolge der stetig wachsenden Staatsbedürfnisse, die er meist aus der Zivilliste damals zu bestreiten hatte, mit dem ein für allemal bewilligten Gelde nicht auskommen würde, sondern die Hilfe des Parlaments werde in Anspruch nehmen müssen. Dadurch musste aber bei allen wichtigen Staatsfragen der Entscheid in die Hände des Parlaments gelangen. Nach der gleichen Richtung drängte die Tatsache, dass Armee- und Flottenbewilligungen ebenfalls vom Parlamente erfolgten, da sie nicht aus der königlichen Zivilliste bestritten wurden. Die so gesteigerte Abhängigkeit des Königs von den jährlichen Parlamentsbewilligungen und dem Parlament spiegelt sehr gut der folgende damals laut gewordene Grundsatz wieder (Parliamentary Hist. vol. 1 p. 561): „taken for a general maxim that the revenue for a certain short term was the best security that the nation could have frequent Parliaments“. Also jährliche Parlamentstagung herbeizuführen, dazu war das gegebene Steuersystem gerade gut genug.

Der zweite Gesichtspunkt, unter dem die damals herrschende Whigdoktrin dieses Steuersystem, das vorwiegend auf indirekten Steuern ruhte, mit Wohlwollen behandelte, war der, dass es in die individuelle Freiheitssphäre, das Heiligtum der Whigdoktrin, am allerwenigsten eingriff. Und schliesslich, was beiden grossen Parteien damals gleich angenehm war, das indirekte Steuersystem belastete vorwiegend nur die ärmeren, damals nicht herrschenden Klassen der englischen Gesellschaft. Dieser egoistische Zug, der damals das britische Staatssteuersystem erfüllte (s. Vocke a. a. O. 85), verschwand erst in der folgenden Periode.

III. Die Reformen des jüngeren Pitt. Auch das Auftreten von Pitt, dem Jüngeren, vermochte anfangs gegen diesen aristokratischen Grundzug der englischen Besteuerung nicht durchzudringen. Nur einzelne Schattenseiten des bisherigen Steuersystems konnten gemildert werden. Zu diesen gehörte damals vor allen die minutiöse Ausbildung eines indirekten Steuersystems, das Hand in Hand mit der merkantilistischen Politik ging und ein wahres Prohibitivzollsystem war, das insbesondere in dem damaligen Chancellor of the Exchequer Charles Townshend (1767) einen lebhaften Vertreter fand und England seine amerikanischen Kolonien kostete (Wilson a. a. O. p. 30).

Dann galt es, das grosse Heer von Einnehmern und Einschätzern, kurz von Steuer- und Fiskalbeamten, zu reduzieren, das mit Robert Walpole sich ins ungemessene vermehrt hatte, weil es ein williges Hilfswerkzeug für die Mache der Parlamentswahlen war.

Mit der Beseitigung dieses Uebelstandes war nun der Anfang gemacht, und an dessen Stelle trat ein Lizenzsystem, das den grossen Beamtenapparat von Steuereinnehmern überflüssig machen konnte, ohne die indirekte Besteuerung selbst zu tangieren. Das Lizenzsystem hat sich in dieser Form bis auf den heutigen Tag erhalten.

Der andere Uebelstand kam aber erst den Engländern zum Bewusstsein, als sie die grossen Kolonien verloren und unter der misslichen Nachwirkung der napoleonischen Kriege, insbesondere der Verarmung des Volkes, der Stockung des Verkehrs und der Krisis zu leiden hatten. Da hiess es nun allmählich zur direkten Besteuerung überzugehen und die indirekte Besteuerung sowie das Prohibitivzollsystem zu mildern. Das Wirken Pitt's lässt sich kurz dahin zusammenfassen, dass er den ersten Schritt zu einer wirklich direkten Besteuerung machte (1798 die Einführung der ersten[1]) Ein-

1) Das Projekt einer abgestuften Einkommensteuer finden wir zuerst unter Hein-

kommensteuer) und dass er das Prohibitivzollsystem allmählich in ein Schutzzollsystem abschwächte (Vocke a. a. O. S. 311 ff.). Freilich, so weit zu gehen, wie es sein Lehrmeister Adam Smith vorschlug, getraute er sich nicht. § 88.

Die Land-tax musste, weil sie der Landed Gentry nicht passte, zu einer ablösbaren Realgerechtsame umgewandelt und die Kornzölle aufrecht erhalten werden, wobei man deren Härte durch eine, freilich der Spekulation Tür und Tor offenlassende, dem armen Volke aber nicht dienliche, gleitende Tarifskala (1791!) abzuschwächen suchte (Wilson p. 42). Aber auch die Einkommensteuer konnte sich nur für die erste Kriegszeit, nicht auf die Dauer gegen die mächtige Landed Gentry erhalten, sie wurde nach ihrer Umbildung zur Ertragsteuer im Jahre 1803, 1816 ganz abgeschafft. Das war auch kein Schaden, denn das tripled assessment hatte eigentlich nur eine Folge: die Belastung nur der mittleren Einkommen mit einer Steuer bis zu 10 %[1]). Sie traf also höchst ungerecht.

Aber immer klarer wurde die Notwendigkeit erkannt, das lästige Schutzzollsystem und das beinahe unentwirrbare und verstrickte Netz der indirekten Besteuerung ein wenig aufzulockern, denn die Not des Volkes war schon aufs höchste gestiegen. Die Steuerlast pro Kopf der Bevölkerung war zwischen 1776 und 1811 um 162 % gestiegen; sie betrug 1811 13 sh., in Sussex sogar 32 sh., in Bucks 14 sh., in Berks 27 sh. 2 d., in Essex 24 sh. 8 d. (Wilson 62).

Seit 1825 begann man nun dieses dicht gearbeitete Netz zu lösen. Huskisson, Vorsteher des Board of Trade, gebührt das Verdienst, die Steuerreform begonnen zu haben (Vocke 92). Freilich der Landed Gentry war dadurch auch nicht wenig gedient, denn unter den nachgelassenen Abgaben befanden sich auch als ansehnlicher Teil die auf landwirtschaftliche Produkte gelegten, was ihr natürlich nur zu gute kam.

Damit war also nur der Anfang gemacht. Der entscheidende Schritt in dieser Richtung, die Aufhebung beinahe all jener Indirekten Steuern, die in der Periode so lästig erschienen, die Aufhebung aller Schutzzölle bis auf wenige Fiskalzölle, kurz die Einführung des Freihandels erfolgt erst in der folgenden Periode, in deren Mittelpunkt die Gestalten zweier Staatsmänner stehen: Robert Peel und Gladstone.

IV. Die Gegenwart. Als Robert Peel 1842 mit einem konservativen Kabinett die Leitung der Staatsgeschäfte in die Hand bekam, fand er (s. Northcote p. 7) eine grosse wirtschafliche Depression, namentlich in den untern Klassen und ein Budgetdefizit von ungefähr $2^1/_2$ Millionen £ vor. Da er zur Deckung desselben Anleihen und andere ähnliche Finanzarcana verschmähte (Northcote p. 10 f.) und die indirekte Besteuerung, wie damals geplant war, immer mehr herabgemindert werden sollte, griff er zur alten Einkommensteuer der napoleonischen Kriegsjahre zurück und führte diese Massregel trotz lebhaftester Opposition auch durch. Dieselbe war nur provisorisch für 3 Jahre gemeint. Nach Verlauf derselben wurde sie aber neuerdings gesichert, in der Absicht und zu dem Zwecke, die Zolltarifspositionen

rich VIII. im Parlament diskutiert und von Wolsey vorgeschlagen, s. Herbert of Cherbury, History of England under Henry VIII. (ed. London 1872) S. 241. Ein anderer Vorschlag einer abgestuften Einkommensteuer findet sich aus dem Jahre 1697, über den der niederländische Gesandte l'Hermitage berichtet: Brit. Mus. Mss. Palmerston 17677. R. R. p. 153 ff.

1) S. Vocke 524 und Wilson 53. Tripled Assessment deshalb genannt, weil sie die Einkommen bis £ 60 frei liess, von da ab in Progressionen $^1/_{120}$ – $^1/_{10}$ des Einkommens veranlagte.

§ 87. der Zahl nach einzuschränken und die Konsumtionsabgaben herabzumindern (Northcote 71). Peel war sich nunmehr 1845 bewusst, dass er auf dem Wege der Reform, insbesondere der Befreiung des Handels von der Unmasse von Einfuhrzöllen fortschreiten müsse. Er griff damit nur einen Gedanken auf, welchen Parnell 1830[1]) schon ausgesprochen hatte. Auf dieser Bahn musste nun fortgeschritten, und die Einkommensteuer beibehalten werden, weil man sie als Ersatz für die vielen aufgehobenen und noch aufzuhebenden Schutzzölle nötig hatte. Jene Erkenntnis Peel's festigte sich nach Aufhebung der Kornzölle 1846 immer mehr.

Gladstone, der auf dem von Peel vorgezeichneten Wege fortschritt und der Einkommensteuer anfangs keineswegs freundlich gegenüberstand, behielt sie doch bei[2]), da ihm ebenso, wie Peel klar war, dass nur auf diesem Wege die Durchführung des Freihandels, an Stelle des alten Schutzzollsystems, möglich war. So wurde denn die Einkommensteuer seit 1845 beständig wieder erneuert, seit 1853 sogar jährlich votiert, nicht wie bisher auf eine Reihe von Jahren festgelegt. Demgegenüber erfolgte eine starke Herabminderung der Zolltarifpositionen. Der Erfolg dieser Finanzpolitik lässt sich durch Ziffern am besten vor Augen führen. Es waren der Verzollung unterworfen[3])

1841	1163	Artikel	1859	419	Artikel
1845	1152	„	1862	44	„
1853	466	„			

Es war namentlich der Freihandelsvertrag (1860) zwischen England und Frankreich, der diese Reduktion der Zolltarifspositionen brachte. Trotzdem waren die Einnahmen des Staates aus den Zöllen nicht gefallen, sondern gestiegen. Sie betrugen

1841	21 898 845	Mill. £	1861	23 516 821	Mill. £
1851	22 373 662	„ „	1862	24 036 000	„ „

So war der Freihandel etabliert und mit Hilfe des Volksreichtums geradezu zur feststehenden Tatsache geworden, so dass die Einkommensteuer in ihrer Funktion als Ersatz für die der ausfallenden Einnahmen aus Zöllen wenig in Betracht zu kommen schien. Aber gerade jene Peel-Gladstone'sche Verwendung der Einkommensteuer als ev. Refugium in Nöten ist zum dauernden Dogma der Finanzpolitik Englands geworden und hat die Betrachtung der Einkommensteuer immer als der „grossen Maschine" veranlasst, welche in Zeiten ausserordentlicher Gefahr wirksam gemacht werden kann. Sie gibt dem Parlament alljährlich Gelegenheit, das letzte Wort in Steuerfragen zu sprechen und zeigt jedem Engländer wie ein Barometer den Stand der Staatsfinanzen. Klar wird ihm vor Augen geführt, je nachdem er als Steuer bloss 5 d. oder gar $1^1/_2$ sh. auf das £ Einkommen zahlt, ob die Lenker der Finanzgeschicke des Staats dazu berechtigt seien; es drängt ihm immer die Frage auf, ob der Krieg, die politische Unternehmung u. a. m. ihn viel Geld kosten, ob sie preiswürdig seien. Klassischen Ausdruck gab dieser Funktion der Einkommensteuer Gladstone in seiner berühmten Budgetrede von 1853 (Financial Statement, 1853 p. 17): „it affords you the means should unhappily hostilities again break out, of at once raising your army to 300000 men and your fleet to 100000 with all your establishments in proportion. And much as may be said of the importance in which I concur — of an army reserve and of having your armories and your arsenals well stored . . . . for if it used aright, it is an engine which you may again

1) Financial Reform p. 252.
2) S. Budget von 1853 in Gladstone's Financial Statements p. 185.
3) S. Peto p. 22f.

resort — defy the world". In derselben Weise als jährlich in Bewegung gesetzte „grosse Maschine" wird nicht nur die Einkommensteuer, sondern auch der alljährlich bewilligte Teezoll verwendet[1]). § 87.

Wir sehen, England hat verschiedene Handelszollsysteme durchgemacht, den Merkantilismus, den Schutzzoll und den Freihandel; bei alledem ist aber der in der Revolution geborene Gedanke bestehen geblieben: ein grosses Bollwerk von gesetzlich ein für alle mal fixierten Steuern zu haben, auf denen der Finanzplan fest ruhen kann, derart aber, dass alljährliche parlamentarische Bewilligung von Staatseinnahmen zu seiner Ergänzung — aber nur zu seiner Ergänzung! — unumgänglich notwendig sind. Das ist die grosse Maschine „Engine", wie sie Gladstone nennt, und ihr Ventil namentlich seit 1853 die Einkommensteuer. Dieses System ist der parlamentarischen Regierung am besten angepasst, weil eine jährliche Parlamentsbewilligung unumgänglich notwendig wird, ohne den Staatskredit zu erschüttern. Deshalb wird es sich auch erhalten, selbst wenn der Freihandel einem Schutzzollsystem wieder Platz machen sollte.

So sind in der Zeit von 1842 bis 64 die neuen Grundlagen des englischen Finanzsystems unter Anfrechterhaltung des alten Geistes der Revolutionszeit geschaffen worden. Doch läuft mit diesem System noch eine andere Gedankenreihe parallel, die Gladstone zum Schöpfer hat. 1853 hatte er in seiner berühmten Budgetrede auf die Grundsätze einer Succession Duty, d. h. eine Besteuerung des unbeweglichen Legatvermögens hingewiesen, vorgeschlagen und schliesslich gesetzlich durchgeführt. Bis dahin war dieses Legatvermögen, sowie alles durch das Mittel von Treuhändern festgelegte Nachlassvermögen (settled estate) wegen der eigentümlich verschiedenen juristischen Behandlung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens in England von der Besteuerung eximiert gewesen. Gladstone unterwarf auch so das unbewegliche Vermögen der Nachlassbesteuerung. Trotzdem blieb noch immer, bis in die 50er Jahre, das bewegliche Nachlassvermögen stärker belastet als das unbewegliche; denn während das erste z. B. nur die Succession Duty trug, musste das erstere auch noch die Probate Duty tragen[2]). Man suchte dies von 1853 bis 1888 durch höhere Steuerprozente, die man in der Succession Duty einführte, auszugleichen. Lowe, Schatzkanzler 1871, und Childers 1885 versuchten sich an dem schwierigen Problem, ersterer, indem er eine gemeinsame Skala nach der Verwandtschaftsnähe für Legacy und Succession Duty vorschlug, letzterer, indem er die Probate Duty, die nur von beweglichem Vermögen erhoben wurde, auch auf das unbewegliche Nachlassvermögen ausgedehnt wissen wollte. Freilich hatte er aber im Schema auch wieder so viel Ausnahmen für die Einschätzung des direkten unbeweglichen Vermögens stehen gelassen, dass die eben beseitigte Ungleichheit wieder von neuem aufzutauchen drohte. Das bedeutende Finanzgenie Goschen versuchte sich ebenfalls daran, trotzdem er erklärte (H. D. vom 15. April 1889): „the deeper we go into the question, the more insoluble are the problems presented". Denn er erkannte deutlich, dass es, administrativ genommen, unmöglich sei, das bewegliche Vermögen ebenso zu behandeln wie das unbewegliche, und dass zu diesem Zwecke eine vollkommene Abänderung der Rechtstechnik des unbeweglichen Eigentums („the present legal machinery affecting

1) Die andern nicht alljährlich bewilligten Zölle, die als Haupteinnahmequellen des Staats gelten, sind der Tabak- und Weinzoll, und der Zuckerzoll. Letzterer hatte allerdings von 1875—1901 eine Ruhepause und ist erst 1901 wieder in Aktion gesetzt worden.

2) S. Buxton und Barnes, Handbook of Death Duties p. 27 f. und 70 ff.

§ 88. the devolution of land") nötig sei. Er führte 1889 eine provisorische Estate Duty als Ergänzung der bisherigen Death Duty (Erbschaftssteuer) ein, derart, dass sie als Ersatz der Probate Duty in Form eines Zuschlags von 1 £ zu der übrigen Nachlasssteuer bei Vermögen von über 10000 £ zu treten hatte. Doch blieben viele Ungleichheiten in der Erbschaftsbesteuerung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens nach wie vor bestehen, insbesondere wurden die 10000 £ für das unbewegliche Vermögen nach einem besonders bevorzugten Verfahren eingeschätzt. Eine nach der Verwandtschaftsnähe und der Grösse des Nachlassvermögens abgestufte Erbschaftssteuer, die bewegliche und unbewegliche Vermögen ziemlich gleichmässig trifft, hat erst Harcourt 1894 eingeführt. Sein Plan einer graduierten Einkommensteuer, ein Lieblingsprojekt der Liberalen seit Jahren, musste unter dem Ministerium Rosebery bis auf weiteres aufgegeben werden. Er ist auch in der Folgezeit von der Regierung nicht wieder aufgenommen worden. Die gegenwärtige konservative Regierung hat vorläufig zwei andere Sorgen: das Problem der Lokalbesteuerung, das zu einer Existenzfrage der Lokalverwaltung geworden ist, wovon wir unten weiter handeln wollen (s. IV. Teil), und den Imperialismus, welcher Rückkehr zur alten Schutzzollpolitik im Interesse der Kolonien, namentlich Canadas und Australiens verlangt. Man will einen Zollverein. Ob man dieses Ideal bald erreichen oder überhaupt erreichen wird, ist nunmehr äusserst problematisch. Jedenfalls sind als seine Vorboten 1900 ein Kohlenzoll, 1901 und 1902 ein nunmehr wieder aufgegebener Getreidezoll eingeführt worden[1]).

---

1) Die Erträgnisse der Steuerquellen nach den letzten Finanzjahren stellen sich, nach dem für 1904/5 gemachten Staatsvoranschlag (s. Times 20./4. 1904) wie folgt dar.

Analysis of Budget, 1904/5.

Estimated Receipts on basis of existing expenditure:—				
Customs (Zölle)	£	33 900 000		
Excise (Verbrauchsabgabe)	„	31 500 000		
Death Duties (Erbschaftssteuer)	„	13 000 000		
Stamps (Stempelsteuer)	„	7 550 000		
Land Tax and House Duty (Grund- und Häusersteuer)	„	2 650 000		
Income-tax (Einkommensteuer)	„	28 000 000		
Post Office	„	15 950 000		
Telegraphs	„	3 750 000		
Crown Lands	„	450 000		
Suez Canal Shares, etc.	„	960 000		
Miscellaneous	„	1 350 000		
			£	139 060 000
Estimated Expenditure:—				
Consolidated Fund Services	£	29 800 000		
Supply Services	„	112 580 000		
Somaliland	„	500 000		
			£	142 880 000
Estimated Deficit			£	3 820 000
Additional Taxation to meet Deficit.				
Increased Income-tax (1d. in the £)	£	2 000 000		
Increased Tobacco Duties	„	550 000		
Increased Tea Duty (2d. in the £)	„	2 000 000		
			£	4 550 000
Less Deficit			„	3 820 000
Final Surplus			£	730 000

Die Stellung der Regierung zum Budget. § 89.

I. Die vom Parlament votierten und in der Appropriationsakte aufgenommenen einzelnen Geldbewilligungen bilden keine dem Ministerium auferlegte Verpflichtung, das Geld auch wirklich auszugeben. Sie sind nur ein Maximum für die Regierung, das nicht überschritten werden darf. Innerhalb dieses Maximums hat die Regierung freien Spielraum, nach freiem Ermessen vorzugehen (Sir George Lewis in H. D. vol. 165, p. 1109: „a Vote in Committee of supply was in the nature of a maximum. It was not incumbent on the Government to spend the whole account, which they were empowered to spend"). Wenn aber Kontrakte infolge des Budgets eingegangen worden sind, wie z. B. im Falle des Panopticum, das Bentham aufführen lassen wollte, wofür die Geldbewilligung gemacht wurde, dessen Bau aber nachher unterblieb, dann kann jedenfalls Entschädigung verlangt werden All das sind Schranken des freien Ermessens der Regierung, die durch objektives Recht begründet sind und Individualrechte nicht tangieren, aber auch nicht begründen.

II. Wie steht es mit dem Rechte der parlamentarischen Budgetverweigerung? Kann das Parlament das vorgelegte Budget verwerfen und die Einnahme- und Ausgabe-Wirtschaft des Staates zum Stillstand bringen? Oder ist, wie Gneist behauptet, sowohl eine Steuerverweigerung als auch eine Ausgabenverweigerung des Parlaments juristisch ausgeschlossen? Denn dass eine Steuerverweigerung schon deshalb ausgeschlossen sei, weil die Appropriationsakte einen eigentlichen Einnahme-Etat und eine Steuerbewilligung nicht kennt, sondern dies in besonderen Gesetzen, den früheren Inland Revenues Acts, den jetzigen Finance Acts geschieht, — ein Einwand, den Gneist verwendet — ist kein Einwand, der den Kern der Sache trifft. Denn diese Finance Acts ergehen doch auf Grund von Resolutionen, die in Anknüpfung an das vorgelegte Budget im Committee of ways and means gefasst werden. Die Frage verschiebt sich also nur um ein Stück zurück und es ist noch zu sehen, ob denn im Committee of ways and means eine Steuerverweigerung möglich ist? Darauf die Antwort sicherlich: Ja. Eine solche Steuerverweigerung, wenngleich sie sich wegen der parlamentarischen Regierung seltener ereignen wird, kam z. B. 1852, als Disraeli Finanzminister war, vor (s. Northcote p. 180). Das Ministerium resignierte.

Mit dem Gneist'schen Hinweis darauf, dass eine Reihe von Staatsausgaben unabhängig vom Appropriationsgesetze sich vollzöge, weil sie auf den Consolidated fund als permanente Ausgaben angewiesen, und dass auch der grösste Teil der Staatseinnahmen, nämlich zwei Fünftel derselben als ständige Einnahmen durch Gesetz vorgesehen seien, ist gar nichts gesagt. Wenn man nämlich zu einer Uebersicht über das Verhältnis der permanenten zu den alljährlich bewilligten Staatseinnahmen[1]) und Ausgaben gelangt[2]), so wird man finden, dass diese ein für alle Mal permanent erklärten Staats-

---

1) Staatseinnahmen in Grossbritannien, aufgestellt nach dem Return. relating to imperial Revenue 1902, Nr. 285, p. 8 f.

1901—1902.	£
Gesamt-Staatseinnahmen	141 958 000
Davon sind die alljährlich zu bewilligenden Staatseinnahmen Property and Income Tax:	34 236 000
Theezoll	4 433 000
Summe der alljährlich zu bewilligenden	38 669 000
Verbleiben für die ständigen Einnahmen	103 289 000

2) Financial Statement 1902/1903 (C. P. 1902 Nr. 141 p. 2 ff.). Das Verhältnis der

§ 89. ausgaben aus den Consolidated fund heute ein Fünftel der gesamten Staatsausgaben bilden. Und die Tendenz geht dahin, sie zu vermindern[1]). Bezüglich der andern vier Fünftel ist die Regierung vom Parlament, d. h. dem Unterhause und seiner Appropriationsakte abhängig. Aber auch die ständigen Staatseinnahmen, die ein für allemal durch Gesetz festgelegt dastehen und jetzt alljährlich 3 Viertel der gesamten Einnahmen ausmachen, sind doch nicht so ganz der parlamentarischen Gesamtkontrolle, wie dies Gneist annimmt, entzogen. Schon ein kurzer Einblick in die Art, wie der Finanzminister sein Budget eröffnet, kann uns darüber belehren. Er sagt gewöhnlich gleich zum Eingange seiner Budgetausführung: „Z ist die Einnahme des Staats (revenue) und X die Ausgabe (expenditure). Zur Deckung der X £ brauche ich ausser den Z £ ständigen, durch Gesetz festgelegten Einnahmen noch eine parlamentarische Geldbewilligung (supply), die durch die Erhöhung der einen oder andern beweglichen, alljährlich zu bewilligenden Steuern zu decken wäre. Das Parlament möge diese Erhöhung genehmigen oder sonst andere Ergänzungssteuern bewilligen.

Auch haben wir im vorigen gezeigt, wie kunstvoll das Unterhaus durch Ausbildung eines eigenen Steuerrahmens mit dessen beweglicher, auf- und absteigender Ein-

permanenten (Consolidated fund Services) zu den jährlichen bewilligten Staatsausgaben (Supply Services):

Table I. showing how the Amount issued from the Exchequer to meet the Expenditure in 1901–2 compares with the Estimated Expenditure (1) exclusive and (2) inclusive of Estimated War Charges.

1901—1902.	Total Expenditure provided for in the Budget.	Additional Expenditure for which Supplementary Estimated were presented.	Total Estimated Expenditure.	Amount issued to meet Total Expenditure.
	1. Exclusive of Estimated War Charges.			
I. Consolidated Fund Services	£	£	£	£
1. National Debt Services . . .	18 360 000	—	18 360 000	18 319 000
2. Other Consolidated Fund Services	1 650 000	—	1 650 000	1 644 000
3. Payments to Local Taxation Accounts	1 150 000	—	1 150 000	1 153 000
Total Consolidated Fund Services .	21 160 000	—	21 160 000	25 116 000
II. Supply Services.				
1. Army (including Ordnance Factories)	30 030 000	—	30 030 000	29 312 000
2. Navy	30 876 000	200 000	31 076 000	31 030 000
3. Civil Services	23 630 000	676 000	24 306 000	23 900 000
4. Customs and Inland Revenue .	2 890 000	80 000	2 970 000	2 955 000
5. Post Office	9 329 000	—	9 329 000	9 240 000
6. Telegraph Service	4 036 000	75 000	4 111 000	4 010 000
7. Packet Service	781 000	—	781 000	762 000
Total Supply Services	101 572 000	1 031 000	102 603 000	101 209 000
Grand Total (exlus. of Estimades War Charges)	122 732 000	1 031 000	123 763 000	122 325 000

1) Bezeichnend sagt der Report on National Expenditure 1902 p. 231: „The charges on the Consolidaded Fund apart from the National Debt, the Civil List and the Salaries and pensions of judicial officers, are Comparatively few. Many of them are temporary, and the number may be reduced without harm to the service“.

kommensteuer, mit seiner „great engine“, wie Gladstone 1853 die Einkommensteuer (income-tax) nennt, ein Netz geschaffen hat, wodurch es selbst den Endentscheid bei allen Steuerbewilligungen zu geben hat. Gerade auf die Bewilligung dieses Schlusssteines, dieser allgemein notwendigen Ergänzung, die nicht nur in Steuern, sondern auch mitunter in der Ermächtigung zur Aufnahme von Geldanleihen bestehen kann, kommt es besonders an. Seine richtige Berechnung hängt aber von der parlamentarischen Ueberwachung, auch der gesetzlichen permanent festgelegten Steuern und sonstigen Einnahmen ab. Daher — wie Anson treffend sagt, ein Votum des Committee of ways and means zweierlei umfasst: § 89.

1. die Genehmigung der schon einmal gesetzlich festgelegten Steuern und Einnahmen als Grundvoraussetzung. Das Committee of ways and means kann jederzeit den Wert dieser Grundvoraussetzung eben umstürzen, weil es doch die Deckung des Gesamtbedarfs vorzunehmen hat.

2. Die Ergänzungsbewilligung in Gestalt von Ergänzungssteuern oder Eröffnung sonstiger neuer Einnahmequellen. — Eins ist von dem andern eben deshalb nicht zu trennen, weil England sich diesen eigenartigen Steuermechanismus eingerichtet hat, nämlich: indirekte Steuern und einige direkte, welche zum grösseren Teil den Staatshaushalt decken. Dazu als Ergänzung ein jährlich in Bewegung gesetztes Ventil, die Einkommensteuer und eine oder zwei jährlich zu bewilligende indirekte Abgaben. Trotzdem nämlich diese Ergänzungssteuern in ihrer Gesamtsumme geringer sind als die permanenten Einnahmen, so fallen sie deshalb doch nicht minder schwer ins Gewicht. Vielmehr sind sie, finanzpolitisch betrachtet, noch wichtiger als die permanenten. Denn die Tendenz des Staatsbedarfs geht immer dahin, sich hart an die Grenzen der ständigen Einnahmen zu halten. Daher ist das Streben der Regierung nach jährlichen Extras ein sehr eifriges. Die Bewilligung derselben durch das Parlament ist eine sehr preziöse Ware, für die dasselbe mit sich handeln und feilschen lässt.

Es lässt sich daher aus den gesetzlich dauernd festgelegten Staatsausgaben und -Einnahmen durchaus nicht, wie Gneist dies getan hat, deduzieren, dass in England eine parlamentarische Steuern- und Ausgabe-Verweigerung nicht durchführbar ist. Gewiss wird sie nicht oft vorkommen, schon wegen der parlamentarischen Regierung. Aber sie bleibt dennoch, wie dies auch die herrschende Ansicht der Gelehrten in England ist (Dicey a. a. O. p. 391), die letzte juristische Waffe des Parlaments gegen die Regierung.

Kritische Würdigung, insbesondere die Rezeption des französischen Budgetrechts in England. § 90.

I. Eines wird im Verlaufe der vorangegangenen Darstellung am englischen Budgetrechte aufgefallen sein, das lebhaft an das Mittelalter erinnert: die Tatsache nämlich, dass die englische Appropriationsakte bis auf den heutigen Tag — von den Appropriations in Aid abgesehen — vorwiegend Ausgabenbewilligung geblieben ist. Denn auch die mittelalterliche Geldbewilligung der Stände war bloss Ausgabenbewilligung, wie dies Stourm, („le Budget“ 4. ed. 1900 p. 39), treffend hervorhebt.

Vom 18. bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts strebt das englische Recht danach, sein Budgetrecht zu modernisieren und dies gelingt ihm erst im 4. Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts mit Hilfe einer Rezeption des französischen Budgetrechts.

Die Appropriationsakte stellt selbst nach der glorreichen Revolution unter Wilhelm III., ja selbst unter Anna gar keine Details der Ausgaben auf, am allerwenigsten ein Detail staatlicher Jahresausgaben, sondern bewilligt in Form einer kurzen oder längeren Gesetzesklausel eine Geldsumme, resp. eine Steuer und „appropriiert“ sie, d. h.

§ 90. bestimmt sie für einen bestimmten Zweck in echt mittelalterlich-ständischer Weise[1]). Jährliche Geldbewilligung in spezialisierter Form der Ausgaben zu machen, war seit dem 10. und 12. Regierungsjahr der Königin Anna (seit dem Frieden von Utrecht) regelmässig üblich geworden, aber nur für die Armee[2]); für die Flotte wurde nur immer eine Bausch- und Bogensumme bewilligt. Die 3. grosse Klasse von Ausgaben für die Zivilverwaltung entzog sich, weil ebenfalls auf eine Bausch- und Bogensumme, die königliche Zivilliste, angewiesen, der parlamentarischen Spezialisierung. Aber auch jene Regel für die Armee erfuhr zum grössten Teile Durchbrechung. Denn von 1758—1782 war es infolge der zahlreichen Kriege, die England zu führen hatte, für die Regierung üblich geworden, ausser den spezialisierten Armeebewilligungen, beinahe alljährlich, sog. „Extraordinaries" zu verlangen, d. h. Nachtragsbewilligungen, die mitunter ja meistens beinahe so hoch wie die originären Bewilligungen waren. Hatsell, der verständnisvolle Ausleger parlamentarischen Brauches, sagt von ihnen (III, 211): „These was a degree of negligence or extravagance or both, in those, who had the conduct of this department, which rendered all the votes of the House of Commons, or Bills for appropriating the supplies ridiculous and nugatory".

Dazu kommt, dass während des ganzen 18. Jahrhunderts das Parlament absolut keine regelmässige Kenntnis davon erhielt, ob das Geld seinen Zwecken entsprechend verwendet wurde. Es bestand damals ja bis in die 30er Jahre des 19. Jahrhunderts[3]) nur die administrative Rechnungsprüfung der geldspendenden Behörden durch die sog. Auditbehörde, welche der Treasury (Schatzamt) und dem Chancellor of the Exchequer untergeordnet war und nur die Tatsache der Zahlung prüfte, nicht aber ob das Geld auch zweckgemäss, d. h. der parlamentarischen Bewilligung gemäss verwendet wurde. Diese verfassungsmässige Rechnungskontrolle „der Appropriation Audit" wurde erst durch 2. Wilh. IV. c. 40 (also 1832) eingeführt. Wollte das Parlament von Zeit zu Zeit sich selbst davon überzeugen, so setzte es besondere Commissioners of Public Accounts ein, die dem Parlament Bericht hierüber erstatten sollten. (Hatsell a. a. O. p. 192 und 3212 Parl. hist. IV. 334, 336.)

Was aber dem Parlamente vollständig fehlte, war die Hauptvoraussetzung für jedes moderne Budgetgesetz, nämlich eine vollständige jährliche Uebersicht über die Jahresausgaben und Jahreseinnahmen. Diese erlangte das englische Unterhaus erst nach der Rezeption des französischen Budgetrechts insbesonders der Einführung der doppelten Buchführung (double entry) nach französischem Muster in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts.

Zwar pflegten schon seit der Zeit Wilhelms III. und der Königin Anna Jahresübersichten über „Public Income and Expenditure" dem Parlamente zuweilen vorgelegt zu werden, und sie finden sich auch mitunter in den Commons Journals der damaligen Zeit. Doch sie erschienen höchst unregelmässig. Vom Tode der Königin Anna[4]) bis zum 20. Regierungsjahre Georg III. (1780) fehlten sie überhaupt. Aber selbst wenn sie vorgelegt wurden, waren sie vollkommen unübersichtlich, da die Einnahmen niemals den Ausgaben gegenübergestellt wurden, noch gegenübergestellt werden konnten. Solche „balanced accounts" beginnen erst 1822 auf Empfehlung des damals eingesetzten „Committee on Public Accounts" des House of Commons. Entsetzt ruft

1) S. aber z. B. die Appropriationsakte 6 Anna c. 27. wo schon teilweise „purposes" spezialisiert werden.
2) Hatsell III. p. 205.
3) S. Philippovich, Die Bank von England, S. 140 f.
4) S. Return on Public Income and Expenditure C. P. 1869 (Nr. 366) II. 326.

ein dem Unterhause damals vorgelegter Bericht (Return to an Order of the H. of C. 1816) aus: „owing to the confused state in which the Public Accounts were kept previous to 1800, no accurate view of the Income and Expenditure previous to that date could be made out“. Wenn so nicht einmal die Fachmänner im Select Committee Einsicht in das Jahresbudget erlangen konnten, um so weniger das ganze Haus. Und in der Tat gibt es nichts Konfuseres und Unübersichtlicheres als eine öffentliche Rechnung, ein Public Account selbst nach 1800. Da waren keine Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ersichtlich. Bei jeder einzelnen Einnahme (Steuer, Verbrauchsabgabe, Gefälle) standen als Appendix so und soviel einzelne heterogene Ausgabeposten, welche auf jene Einnahme angewiesen waren. Das ging so einige 50 bis 100 Seiten und noch mehr durch. Dann auf vielleicht ebensoviel Seiten der jährliche Handelsimport und -Export: Warengattung, -Gewicht und -Wert. Dies alles in einer Jahresübersicht, die die Grundlage des jährlichen Staatsvoranschlages, des Budgets wurde (Return 1869, a. a. O. S. 329). Da sollte sich das Unterhaus zurecht finden![1]).

Die Gründe für die Unübersichtlichkeit der Public Accounts und den hieraus resultierenden Mangel der Einsichtnahme auf seiten des Unterhauses lag vor allem in der Tatsache, dass bis zum Jahre 1785 jede einzelne Einnahme in echt mittelalterlicher Weise dazu bestimmt war, gewisse auf sie radizierte Ausgaben zu decken, und unter einem separaten „head of Account“ publiziert wurde. So gab es allein innerhalb der Generalrubrik „Zölle“ (Customs) 1785 nicht weniger als 74 solcher verschiedener „Accounts“. Die Einrichtung des Consolidated fund 1787 (durch 27 Geo. III. c. 13), wodurch alle Staatseinnahmen in eine Einheit vereinigt wurden, minderte das Uebel, hob es aber nicht auf.

Der zweite Grund lag in der Tatsache, dass bis in die 30er Jahre des 19. Jahrhunderts hinein diese „Public Accounts“ nur die **Netto**einnahmen, nicht die **Brutto**einnahmen aufwiesen, indem gewisse Ausgaben vorweg gleich von der Einnahmequelle weggezahlt wurden, ohne je überhaupt in den „Public Accounts“ ersichtlich zu sein.

Sodann wurde die Staatsrechnung bis in die 30er und 40er Jahre des 19. Jahrhunderts nicht nach der in andern Staaten schon seit dem 18. Jahrhundert[2]) üblichen doppelten Buchhaltung geführt. Dies in Verbindung mit der Zersplitterung der „Accounts“ in so und soviele Partikel bewirkte, dass eine wirkliche Ausgabe, also ein Minus, da und dort als Plus aufgeführt wurde, dass in überflüssiger Weise da und dort das Ausgaben- und Einnahmenniveau erhöht erschien, und die wirkliche Uebersicht, die nötig gewesen, dadurch vollkommen illusorisch wurde[3]).

Dazu noch die Tatsache, dass bis ins 19. Jahrhundert zum Teil die Steuerbeamten Prozentsätze von den Einnahmen und keine fixen Gehälter erhielten, dass sie gewöhnlich die in ihren Händen befindlichen Geldsummen erst nach einer nicht allzukurzen Zeit in den Staatssäckel einlieferten, dass mitunter sogar Prozesse mit ihren Erben, wenn sie in der Zwischenzeit starben, wegen der Staatsgelder zu führen waren.

Schliesslich — last not least — das Fehlen eines einheitlichen Verwaltungsjahres in den einzelnen Zweigen der Verwaltung! Erst das Drängen eines Finance Committee des Unterhauses, welches mit Tadel berichtet: „As the periodical accounts of the several branches of the Revenue and the annual account of Expenditure are made up

1) Bezeichnend für die Unübersichtlichkeit ist auch, dass als „Ausgaben“ die Summen verzeichnet waren, welche die Treasury als „angewiesen“ berichtete, s. Report on National Expenditure 1902 p. 228.

2) Report on Public Accounts in France 1831 p. 5 ff.

3) Ein hübsches Beispiel dafür im Return 1869 a. a. O. S. 329.

§ 90. to different periods of the year, the Commissioners submit, whether uniformity in this respect would not be beneficial, by facilitation the preparating and comparison of accounts of different offices for particular periods", brachte die Reform.

Auf Vorschlag dieses Komitees wurde die Einführung eines einheitlichen Verwaltungsjahres für die Rechnungsausweise vom 5. Januar 1800 ab eingeführt (Return a. a. O. S. 330).

Alle diese Momente bewirkten, dass das Unterhaus von der Kenntnisnahme und Bewilligung eines wirklichen Budgets damals weit entfernt war.

Zwar arbeitete man schon seit Ausgang des 18. Jahrhunderts daran, die Public Accounts einfacher und übersichtlicher zu gestalten. Namentlich verdient das S. Committee of the H. of C. on Public Accounts Erwähnung, das 1822 seinen Bericht erstattete (C. P. v. 4 p. 295 ff.), und zum ersten Male die Gegenüberstellung (balance) von Einnahmen und Ausgaben als Ganzes verlangte. Es setzte dies und eine bessere Gruppierung der einzelnen Accounts zu folgenden Generalrubriken durch: Public Income, Public Expenditure, Consolidated fund, Funded debt, Unfunded debt, Disposition of Grants, Arrears of Balances, Trade and Navigation.

Trotz dieser Verbesserungen schleppten sich noch die alten Uebelstände weiter, insbesonders wurde der Staatsvoranschlag (Estimates) noch immer unter den unübersehbaren „Public Accounts" weiter geschleppt bis zum Jahre 1847/1848. (Rep. of S. C. of the H. C. on Misc. Expenditure C. P. 1847/48 vol. VIII. p. 8.) Die äussere Form, welche die Grundlage des englischen Etatsin den „Public Accounts" aufwies, war bis in die 30er Jahre des 19. Jahrhunderts die mittelalterlich-ständische[1].

Aus dieser mittelalterlich-ständischen Form befreite sich das englische Budget in den 30er Jahren durch die Rezeption des französischen Budgetrechts.

---

1) Man vergleiche z. B. den Public Account — ich greife zufällig das Jahr 1837/38 (C. P. vol. 36 p. 182 f.) heraus — Nr. 23—25 dieses Jahres mit einer von Bergmann. Geschichte der ostpreussischen Stände und Steuern 1688—1704 in Schmoller's Forschungen XIX, 1) gegebenen Daten ständischer Jahresrechnung und Bewilligung:

Public Accounts 1837/38.

Nr. 23: Accounts of the Gross Receipt of the Revenue of Excise in Gr. Britain	£	X
Nr. 24: Account of the Charges of Collection of the Excise Revenue of Gr. Br. tham the year ended 5th Jan. 1838	„	Y
Nr. 25: Account of Payments out of Excise Revenue	„	
Other than charges of collection: Salaires to the Inspector of Corn Returns	„	
Pensions viz: Duke of Grafton	„	
Earl Cowper	„	
Salaries and Incidents of the White Hering Fishery Board	„	
Salaries and Allowances to the Keeper of the Privy Seal	„	
Annuity and Charges of Management payable to the Equivalent Company in virtue of Royal Sign Manual	„	
	£	

Und nur eine Staatsrechnung aus der Zeit des Ständestaats in Preussen bei Bergmann a. a. O. S. 192: „Specificierte Rechnung über die Gefälle des „neunten Pfennigs" vom 22. Febr. 1696 bis 22. Febr. 1697:

Einnahme.

Gemäss Schluss des vorigen Jahres in Rest verblieben

20 388 ℳ 5 β 3 ₰ Hiezu Einnahme an Interessen von Kapitalien (folgen 15 Posten) zusammen 917 ℳ 53 β — ₰.

917 ℳ 53 β — ₰

21 305 ℳ 58 β 3 ₰ = Summa samt Rest.

II. Die Rezeption des französischen Budgetrechts in England. § 90.

Der Hauptübelstand lag in dem Fehlen einer geordneten Buchführung. Daher wird schon in einer „Minute“ des Schatzamts vom 14. Juli 1829 (Commons Papers 1831 vol. 14, p. 305 f.) darauf hingewiesen und bemerkt, dass an Stelle der zahlreichen zusammenhanglosen Rechnungsbücher das System der doppelten Buchhaltung einzuführen sei „They (das Schatzamt) all appear to concur in the propriety of substituting for the numerous unconnected accounts books now in use, a regular cash book, journal and ledger as the foundation of a system of book-keeping upon the plan of double entry“. Freilich wollte man damals nur einzelne Prinzipien davon zur Anwendung bringen, soweit sie dem öffentlichen Zwecke der Staatsrechnungen entsprachen, nicht aber alle Regeln, wie sie in der Buchführung eines guten Kaufmanns zur Anwendung kamen. Auch wurde namentlich nur in einigen Zweigen der Verwaltung, in der Armee, der Marineverwaltung (Treasurers of the Navy, Commissioners of the Navy, Commissioners of Victualling, Paymaster of Marines etc.) davon Gebrauch gemacht. Das System der doppelten Buchführung in dem englischen Staatsverrechnungswesen ist erst wirklich durch die Rezeption des französischen Budgetrechts in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts eingeführt worden. Das massgebende Dokument, das uns diesen Rezeptionsprozess veranschaulicht, ist der „Second Report on the Public Accounts of France“ (Commons Papers 1831 Nr. 289) abgefasst für das Schatzamt von John Bowring, dem Biographen und Freunde Jeremias Bentham's.

Als erster Punkt, der nach französischem Muster einzuführenden Verbesserungen wird das System der doppelten Buchhaltung anempfohlen, wie es in Frankreich schon seit dem 18. Jahrhundert für Staatsrechnungen üblich gewesen sei. Es allein ermöglichte die Entdeckung der geringsten Irrtümer und vor allem die nötige Uebersicht und Kontrolle der Legislatur (p. 9). Wenn man dem entgegenhalten wollte, dass der Rechnungsbücher hiebei zu viele würden, bemerkt jener Report, so wäre es dennoch im höchsten Grade empfehlenswert, dass das „Commercial Principle“ wie in Frankreich eingeführt würde (p. 21) („whose essential and attribute is to group under defined and intelligible heads all data however seemingly discordant. The operations of receipt and payment, let them be diversified or obscured as they may, are essentially the same, and in all cases pass through the inevitable stages of claim and settlement. The business of the State differs in no respect from the business of habitual commerce, except in the greater extent; and even with reference to extent, there are probably many Commercial establishments in this Country, whose annual returns exceed those of the Government. But all such establishments keep their Accounts according to one and the same system.“)

Ausgabe.

1067 ℳ 43 β — ₰	nach Verordnung vom 23 Febr. 1696.
15 „ — „ — „	für Papier etc. bei Kostenrechnung bis 22. Febr. 1691.
4 „ — „ — „	ein Glöckchen in den Landrat.
1 „ — „ — „	Vorhängeschloss an des Landkastens Registratur Act (folgen 6 weitere Posten).
150 „ — „ — „	für des Obereinnehmers zugeordnetes jährliches Gehalt wegen Führung der Kastenrechnungen.
1547 ℳ 49 β — ₰	

Einnahme:	21 305 ℳ 58 β 3 ₰
Ausgabe:	1547 „ 49 „ 3 „
Rest	19 758 ℳ 9 β 3 ₰“.

Man wird zugestehen, dass diese beiden Formen der Staatsrechnung, die englische und die ostpreussische des 17. Jahrhunderts mehr als eine bloss oberflächliche Aehnlichkeit haben.

§ 90. Daher sei das System der doppelten Buchhaltung anzuempfehlen, denn es bewirke vor allem die notwendige Uniformität in der Rechnungsverwaltung, die es ermögliche, Einnahmen und Ausgaben verschiedener Verwaltungszweige nebeneinander und gegeneinander in einer gemeinsamen Staatsrechnung zusammenzustellen, was bei dem früheren englischen System der auf bestimmte Einnahmen radizierten Ausgaben nicht möglich war. Die übergeordnete Verwaltungsbehörde könne in summarischer Weise die Resultate der Einzelrechnungen der Unterinstanzen kondensieren, während die Details dieser letztern in den täglichen Rechnungsbüchern zu finden wären. Dies ermöglichten eben die drei Bücher Registers of Detail, Cash book, Book of arrangement, die bei den Unterbehörden zu führen seien, während sie zugleich als Hilfsmaterial den übergeordneten Behörden dienten, die ihr Journal und Ledger nach dem Prinzip der doppelten Buchhaltung führten. („But from the moment when the double entry system gathers up the facts in their condensed shape to transfer them to the Journal, the Books of the different departments resemble one another in all their forms and locutions. In these later and more important stages of the Accounts every thing is symmetrical they all take a common character and are moulded to a common form".) Wir sehen hier: die doppelte Buchführung wird so zur Quelle der Einheitlichkeit und Uebersichtlichkeit der Staatsrechnung, wie sie dem englischen Rechte damals fehlte. Sie ist dann auch infolge dieses Report nach französischem Vorbilde in den Jahren 1832—1841 in den meisten englischen Verwaltungsbehörden eingeführt worden [1]).

Aber nicht bloss die Einheitlichkeit und Uebersichtlichkeit, sondern vor allem die grosse Zentralisation der Staatsrechnungen in der Hand des französischen Finanzministers werden, so führt der obige Report aus, durch das System der doppelten Buchhaltung gefördert: „Jede einzelne rechnerische Tatsache würde von ihm dadurch bloss gelegt, und er könne von seinem Platze aus all die Radien des Kreises der Finanzverwaltung ziehen, deren Mittelpunkt er sei („Before him every fact is laid bare, and he can trace from his position all the radii of that circle of financial administration of which he is the centre"). Das war aber gerade, wie die Zeitgenossen bezeugen [2]), was England bis in die 30er und 40er Jahre vollkommen fehlte. Da war eine Menge voneinander und namentlich vom Schatzamt (Treasury) unabhängiger Verwaltungsbehörden, die Steuern und Zölle erhoben, und noch heute zeigt die englische Verwaltung Ueberreste jenes Durcheinanders von den ehemaligen Commissioners of Customs, Excise, Stamps, Woods and forests u. a. m., wenngleich namentlich durch Konsolidation einzelner Behörden Fortschritte erzielt worden sind.

Was aber besonders wichtig war, das System der doppelten Buchführung ermöglichte in Frankreich eine wirksame parlamentarische Kontrolle nicht bloss für die Aufstellung des Staatshaushalts (Budget), sondern auch der Verausgabung (Appropriation). Vor allem die parlamentarische Kontrolle der Aufstellung des Staatshaushalts war in Frankreich durch die Gegenüberstellung von Staatseinnahmen und Ausgaben möglich. (Report p. 10: „The french Budget includes the whole of anticipated operations both of income and outlay; it is the exposition of expected disbursements and of expected Supplies".) Dies war für das damalige

1) Commons Papers 1844 vol. 32 p. 703—714.

2) S. Report a. a. O. p. 20 und Henry Parnell (der berühmte Finanzreformer), On Financial Reform 1830 p. 112.

England wirklich eine Neuheit. Denn die ständische mittelalterliche Finanzwirtschaft § 90. mit dem Durcheinander von Einzeleinnahmen und darauf radizierten Ausgaben war weit davon entfernt, dem englischen Parlament jene legislative Kontrolle zu geben, wie sie damals ohne Zweifel in Frankreich bestanden hat. Auch war es für die ständische Ausgabenbewilligung, mit der sich England damals zufrieden gab, ganz neu, dass ein Staatshaushalt eine Summe von „anticipated operations“, also auch die Staatseinnahmen, in übersichtlicher Weise darzustellen habe. „The Public Accounts of France were formerly greatly embarrassed by specialties, by the application of particular revenues to particular services, by the retention of balances for contingencies, and by the want of control on the part of the Legislature in many departments, both of Income and Outlay“. Der Report meint hier (p. 11) frühere, nunmehr überwundene Verhältnisse in Frankreich, schildert aber damit auch die damals noch bestehenden Verhältnisse in England.

Um die parlamentarische Kontrolle in der Aufstellung des Staatshaushalts zu ermöglichen, präsentiere der französische Finanzminister zu Beginn der Session eine Uebersicht der Finanzverwaltung des Staats. (Report p. 11: „It is to comprise the Revenues under the head of Yearly Receipt and also under the heads of each particular source of Revenue, their gross proceedes, and the cost of collection attached to each. The Account of Expenditure is to report the amount of payments ordered and payments made, and the Balance in the hands of the Treasury. The general Accounts are to be accompanied by developpments showing the amount of taxation paid by the different geographical departments; and the receipts payments and balances of the Receivers of the Revenue. The different departments of Administration are each to present their separate Accounts, showing, under the different heads of Budgets, their appropriation of the Credits voted to them by the Legislature, they not being allowed, on any consideration to exceed the amount voted. All the Accounts are to be accompanied by comparisons of the state of the same service at the same period the last year.“) Das hiess damals zum ersten Male vor englischen Ohren das Schema eines modernen Budgets vorbringen; denn das, was die Engländer damals und heute noch Budget nennen, ist bloss eine Rede des Schatzkanzlers im Committee of ways and means, die in summarischer Weise nur Geld verlangt, soferne es durch die bestehenden Einnahmen nicht gedeckt ist, aber eine Uebersicht über die gesamte Staatswirtschaft, wie wir dies von einem kontinentalen Budget erwarten, durchaus nicht gab und nicht gibt. Doch es gab auch damals nichts, was sonst einem Staatsvoranschlag gleich käme. Die damals mehr oder minder regelmässig jährlich dem Parlamente vorgelegten Public Accounts enthielten ein Durcheinander von Einnahmen und Ausgaben, Ausweisen von Handelsimport und -export u. a. m. Darunter auch die Voranschläge (estimates) für das nächste Finanzjahr. Aber diese waren, wie der Report on the Public Accounts von 1822 ausführte [1]), ohne jegliche klare Formulierung dessen, was wirklich gezahlt werden sollte, was nicht. Es bestand keine Ordnung der „Estimates“ nach Titeln und Kapiteln der einzelnen Verwaltungsgegenstände, sondern ein buntes Durcheinander. Die erste Klassifikation dieser „Estimates“ wurde 1824 vorgenommen [2]) und in dem Jahre 1843 auf moderne Basis gestellt. Seit 1848/49 wird aber nach dem oben empfohlenen französischen Vorbilde zum ersten Male in der Geschichte Englands ein selbständiger, von den Public Accounts (oder wie sie damals schon hiessen

1) Commons Papers 1822 vol. 4 p. 259 ff.
2) Commons Papers 1847/48 vol. 18 part II., Appendix p. 6.

§ 90. Finance Accounts) getrennter Staatsvoranschlag die Estimates dem Parlamente alljährlich vorgelegt. (Der Report of the Select Committee of the House of Commons (C. P. 1847/48 vol. XVIII. art. I und II, p. 8) empfiehlt dies eben mit den Worten: „that for the future the Votes for civil Establishments, at home and abroad, as well as contingencies be arranged under the head of civil Estimates and presented separately to the House".) Der bis dahin für den Staatsvoranschlag übliche Name von „Miscellaneous Estimates" wurde nur auf untergeordnete Posten, die unter sich inkohärent auch keine Zusammenfassung sonst gestatteten, eingeschränkt. Staatsvoranschlag selbst hiess aber fortan allein „Estimates". Seit 1847 ward auch dem französischen Vorbild entsprechend in dem Voranschlag für das kommende Jahr, die alte Votierung der entsprechenden Post im Vorjahre, ersichtlich gemacht[1]). Das Gegeneinanderhalten von Einnahmen und Ausgaben, wie sie jeder kontinentale Staatsvoranschlag aufweist, zeigen selbst heute noch nicht die Estimates. Dazu sind eben die als Ergänzung der Estimates veröffentlichten „Finance Accounts" nötig, die ebenfalls nach französischem Muster modernisiert wurden. (Report 1831 a. a. O. p. 15 und 24.)

Gladstone hat 1854 durch das von ihm eingebrachte Gesetz (17 und 18 Vict. c. 94 s. 2) ein für allemal festgelegt, dass ein regelmässiger und übersichtlicher Finanzplan, der Einnahmen und Ausgaben jedes Verwaltungszweiges gegenüberstellte, alljährlich dem Parlament vorgelegt würde. Dieser Finanzplan heisst Finance Account und soll alljährlich bis längstens 30. Juni vorgelegt werden. Diese Uebersicht über Einnahmen und Ausgaben des Staats kann am ehesten einem kontinentalen Budget verglichen werden. Denn die Estimates sind nur Voranschläge über die Ausgaben, die Appropriationsakte die Kondensation dieser letztern zu Gesetzesklauseln, das sog. Budget des Kanzlers im Committee of ways and means nur eine summarische Uebersicht des fehlenden, zur Staatsbedarfsdeckung noch aufzubringenden Geldes. Der Finance Account ist das Budget im kontinentalen Sinne. Aber merkwürdig nicht in Gesetzesform, sondern in Gestalt eines unverbindlichen Wirtschaftsplans. Das ist eben allein bei der englischen parlamentarischen Regierung, als Verwaltungstätigkeit des Unterhauses im Verein mit der Regierung, möglich. — Auch dieses Budget im kontinentalen Sinne, wie es der Finance Account seit 1854 darstellt, hat England von den Franzosen entlehnt. Dies bezeugt der II. Report von 1831 „on Public Accounts of France" mit den Worten, mit denen er von Frankreich rühmend hervorhebt (p. 23): „The chambers at every Session are engaged in three topics of Account — Two retrospective and one prospective. They are occupied with the final Accounts of the last year but one; with the provisional Accounts of the last year; and with the anticipated Accounts or the Accounts of the Budget for the coming year"[2]).

Das Blaubuch von 1831 setzt in der Betrachtung der französischen Budgetverhältnisse fort wie folgt:

Auch die Verausgabung von Staatsgeldern unterliege der parlamentarischen

1) Report 1847/48 a. a. O. p. 16 f.

2) Ebenso sind die monatlich von der Bank von England über den Stand der Staatseinnahmen und Ausgaben zu machenden Mitteilungen und Veröffentlichungen durch jenes Blaubuch von 1831 im Anschluss an Frankreich empfohlen: „The most interesting and important stage of the public Accounts is that in which the different Departments send in their monthly facts to the central Depository at the Ministry of finance, and enable the Keepers of the Great Books to gather them together, and to possess themselves of all the results of the different Administrations".

Kontrolle in Frankreich (p. 11: „Takes cognizance of the principal details, and requires that every application of the Public Money shall be grouped under some head to which the sum so applied has been already voted“.) Dies war in England damals auch ein Novum. Denn einmal bestand für die wichtigsten Verwaltungszweige damals nur eine wirksame Rechnungskontrolle durch die „Auditors of Receipt“. Diese Rechnungskontrolle war aber rein administrativ. Es wurde damals, wie v. Philippovich[1]) treffend sagt, nur kontrolliert, „ob der von den Zahlmeistern verlangte Betrag sich innerhalb der Parlamentsbewilligung bewege. Ob jedoch für die Ueberweisung der Summe im Momente der Forderung ein Bedürfnis vorliege, wurde weder von der Treasury, noch vom Auditor geprüft“. Erst das Jahr 1832[2]) brachte durch Gesetz (2 Will. IV. c. 40) den „Appropriation Audit“, wodurch nicht bloss die Tatsache der Zahlung, sondern auch deren Uebereinstimmung mit den Voten des Parlaments durch die Auditors, unter Aufsicht der Treasury geprüft wurde. Die Auditors mussten sich, um Mitteilungen an das Parlament gelangen zu lassen, der Mitwirkung der Treasury bedienen. Erst das Jahr 1849 hat sie in direkten Kontakt mit dem Parlament gebracht dadurch, dass sie nun direkt dem Parlamente ihre Appropriation Accounts nach Titeln und Kapiteln geordnet, vorlegten. Erst das Jahr 1866 hat durch die Exchequer and Audit Department Act 1866 (29 and 30 Vict. c. 39) die vollkommene Selbständigkeit der rechnungskontrollierenden Behörde von der Treasury durchgeführt, sowie die wirksame parlamentarische Rechnungskontrolle zur vollendeten Tatsache gemacht.

Aber schon 1831 ward durch unser Blaubuch mit Bezugnahme auf das französische Vorbild[3]) die Einrichtung jährlicher parlamentarischer Kommissionen zur Prüfung der Staatsrechnung anempfohlen. Dieser Vorschlag fand auch in der Folge, wie wir hören werden, in Gestalt des heutigen Public Account Committee Verwirklichung. Auch die anderen Massregeln, die seit den 30er Jahren in England zur Vervollständigung der parlamentarischen Rechnungskontrolle ergriffen wurden, vor allem die Vereinigung der Zahlämter der Kriegsverwaltung 1836 und die Konsolidierung aller Zahlstellen in der Hand der Paymaster General im Jahre 1848, sind auf Vorschlag jenes Report von 1831 nach französischem Vorbilde[4]) veranlasst worden. Schliesslich sei noch hervorgehoben, dass endlich auch der Grundsatz, alle Bruttoeinnahmen, nicht bloss die Nettoeinnahmen in die Staatskasse zu zahlen, ein Grundsatz, der erst die Parlamentskontrolle wirksam macht, nicht früher als 1854 (17 and 18 Vict. c. 94) für die meisten Verwaltungszweige[5]) zur Rechtsregel erhoben wurde. Aber auch dies erfolgte nach dem französischen Vorbilde, das wie jenes Blaubuch von 1831 (p. 15) ausführt, den Grundsatz schon damals vertrat: „that the gross receipt should be paid into the Treasury every ten days at least“.

Das war die Rezeption französischen Budgetrechts in England, welche nur ein Teil jenes grossen Rezeptionsprozesses französischen Rechts ist, der sich in England auf vielen anderen Gebieten in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts zeigt. Ich

1) Bank von England 1885, S. 116. So gründlich und lehrreich diese Schrift ist, so übersicht sie dennoch vollkommen das französische Vorbild, das hiebei und an den anderen Punkten der Reform der 30er Jahre in der englischen Staatsverrechnung massgebend war.

2) Philippovich a. a. O. p. 141 f.

3) Report a. a. O. p. 19 und First Report 1831 p. 157.

4) Report a. a. O. p. 14.

5) Nicht z. B. für die Steuerverwaltung, wo noch bis 1866 nur die Nettoeinnahmen in den Staatssäckel gezahlt werden.

§ 90. möchte nur an die Anlegung parlamentarischer Wählerlisten, die parlamentarische Geschäftsordnung, die Kommunalverwaltung u. a. m. erinnert haben. — Trotzdem England damals in bezug auf sein Budgetrecht unter Frankreich stand und der damalige französische Finanzminister Baron Louis mit Bezug auf die sich vorbereitende Rezeption am 18. August 1831 die stolzen Worte sagen durfte[1]): „Notre système de comptabilité, Messieurs, est parvenu, à un haut degré de perfection. Un éclatant témoinage vient de lui être rendi dans un pays voisin, longtemps cité comme modèle en fait de finance“, so hat es heute sein altes Vorbild in Bezug auf parlamentarische Budget- und Rechnungskontrolle vollkommen überflügelt. Dies soll im folgenden Abschnitt gezeigt und damit eine politische Würdigung des englischen Budgetrechts gegeben werden.

III. Wenn wir zum Zwecke der politischen Würdigung des englischen Budgetrechts gerade das französische Recht vergleichend heranziehen, so hat dies, abgesehen von dem obenangeführten, seinen Grund noch darin, dass hier in Frankreich jene kontinentale Nachahmung englischen Vorbilds, die man auch „parlamentarische Regierung“ nennt, am ehesten sich verwirklicht findet. Die auch von Franzosen[2]) anerkannten Vorzüge des englischen Budgetrechts lassen sich auf drei Gruppen zurückführen.

Vor allem die Vorzüge in der Budgetvorbereitung. Da der rigorose Grundsatz konstitutioneller Doktrin verlangt, dass in Frankreich kein Centime von Staatsgeldern ohne Bewilligung der Volksvertretung verausgabt werde, so ist sorgsame vorhergehende Vorbereitung des Budgetgesetzes in bezug auf Einnahmen und Ausgaben nötig; daher wird schon 15 Monate vor dem Beginn des Verwaltungsjahres[3]), für welches das Budget in Kraft treten soll, dieses letztere vorbereitet. Kein Wunder, dass diese Vorbereitungen nach 15 Monaten bei der wirklichen Ausführung des Staatshaushaltplanes nicht zutreffen und das Heer von Nachtragskrediten, Defiziten u. a. m. im Gefolge haben. In England stellt sich, wie wir sahen, die Budgetbewilligung als Zusammenarbeiten von Unterhaus und Regierung dar. Beide arbeiten sich die ganze Session hindurch in die Hände, es ist gemeinsame Verwaltungstätigkeit. Daher wird der Staatsvoranschlag (estimates) im Februar eingebracht, während (vermöge der Technik der Consolidated fund Acts) das Verwaltungsjahr für diesen Staatsvoranschlag schon im April beginnt. Während die französischen Minister auf das Budgetgesetz sehnsüchtig warten, weil sie gewöhnlich nur auf Grund dieses Staatsgelder verausgaben dürfen, ist die englische Appropriationsakte für die englischen Minister nur eine formale Deckung nach aussen, da sie materiell schon einen guten Teil der Staatsgelder (von April-August i. d. Beginn des Verwaltungsjahres) bis zum Erlass der Appropriationsakte verausgabt haben. Eine statistische Uebersicht über die Budgetvorlage an das Parlament in England und Frankreich[4]) wird diese Verschiedenheit zwischen beiden Ländern am besten veranschaulichen.

Frankreich		England	
Verwaltungsjahr	Budgetvorlage	Verwaltungsjahr	Budgetvorlage
1. Januar 1880	23. Januar 1879	1. April 1888—1. April 1889	26. März 1888
1. „ 1881	31. „ 1880		
1. „ 1882	21. „ 1881	1. „ 1889—1. „ 1890	15. April 1889
1. „ 1883	23. „ 1882	1. „ 1890—1. „ 1891	17. „ 1890

1) Archives parlem. II. série vol. 69 p. 304.

2) S. zu folgendem besonders Stourm, le Budget, Paris 1900 (4e ed.) p. 182 ff. und passim.

3) Stourm, p. 96 f.

4) S. Stourm a. a. O. p. 96 und 107.

§ 90.

Frankreich		England	
Verwaltungsjahr	Budgetvorlage	Venwaltungsjahr	Budgetvorlage
1. Januar 1890	9. Febr. 1889	1. April 1891—1. April 1892	23. April 1891
1. „ 1891	22. „ 1890	1. „ 1892—1. „ 1893	11. „ 1892
1. „ 1892	17. „ 1891	1. „ 1893—1. „ 1894	24. „ 1893
1. „ 1893	10. März 1882	1. „ 1898—1. „ 1899	11. „ 1898
1. „ 1894	16. Mai 1892	1. „ 1899—1. „ 1900	13. „ 1899
1. „ 1895	17. März 1884	1. „ 1900—1. „ 1901	5. März 1900
1. „ 1897	1. Febr. 1896		

Ein anderer, mit dem vorhergehenden in Kausalzusammenhang stehender Vorzug ist die bessere Wahrung des Prinzips der Universalität des Budgets in England gegenüber Frankreich. Im Budgetrecht gilt der Grundsatz, dass der Staatshaushalt alle zu machenden Ausgaben wenn möglich umfasse. Es ist nämlich natürlich, dass dort, wo eine Abschätzung der ungefähren Einnahmen und Ausgaben schon auf Monate hinaus im vorhinein durchgeführt wird, dies zu Irrtümern, Defiziten gegenüber dem wirklichen Bedarf, Nachtragskrediten, ausserordentlichen Budgets u. a. m. eher Anlass gibt, als wo sich die Geldbewilligung und -Verausgabung jeden Augenblick vollziehen kann, weil der geldspendende Apparat gleich bei der Hand ist und in Gestalt des Unterhauses die ganze Session hindurch sich mit diesen Verwaltungsfragen während des aktuellen Finanzjahres beschäftigt. Nachtragskredite (votes of credit) sind in neuerer Zeit selten geworden[1]). Nachtragsbudgets (supplementary estimates) kommen regelmässiger vor. Aber was der englische Finanzminister Goschen von dem Rechnungsjahr 1891/92 stolz sagen konnte[2]), dass das Minus zwischen Einschätzung der Ausgaben durch die Regierung und wirklichen Bedarf nur $3^1/_2$ Millionen betrug, gegenüber einer Gesamtverausgabung von $6^1/_2$ Milliarden Franken, das ereignet sich auch für andere Rechnungsjahre nicht selten.

Aber auch der Grundsatz, dass nicht separate, der Parlamentskontrolle sich entziehende Ausgabefonds geschaffen werden, ist durch das Universalitätsprinzip gewahrt. Schon 1854 hat Gladstone durch das von ihm veranlasste Gesetz (17 and 18 Vict. c. 94 s. 1) dieses Prinzip zum Rechtsgrundsatz erhoben, indem von dieser Zeit ab alle Bruttoeinnahmen in die Staatskasse zu zahlen waren. Trotz dieser ausdrücklichen Bestimmung wurden jedoch noch in den Jahren 1863—1866 in der Steuerverwaltung alle Gehälter der Steuerbeamten, ihre Sporteln, alle Rückvergütungen und Prämien (Drawbacks and bounties) direkt von der Einnahmequelle weggezahlt[3]), und so entzog sie sich der Parlamentskontrolle in Bezug auf die Verausgabung. Erst die Acte 29 and 30 Vict. c. 93 s. 10 hat wenigstens alle Steuervergütungen und Prämien etc. von der Steuereinnahme abzuziehen verboten. Aber selbst heute werden die Gehälter der Steuerbeamten noch wie von alters her zuerst abgezogen und der Rest der Steuereinnahmen in die Staatskasse gezahlt[4]). Auch wird die Staatssubvention, welche den Kommunalverbänden seit der Local Government Act von 1888 zu teil wird, von der Einnahmequelle direkt in einen separaten Fond, in den Local Taxation Account weggezahlt, ohne dass das Parlament die Bewe-

1) Nach Stourm a. a. O. p. 379 waren Votes of Credit in den letzten Jahren: Krieg mit den Aschantis 1874: 20 Mill. Fr.; 1875: 3.12 Mill. Fr.; 1877: 0.05 Mill. Fr.; russisch-türkischer Krieg 1878: 87.5 Mill. Fr.; militärische Operationen 1886: 236.37 Mill. Fr.; Transvaalkrieg 1899/1900: 525 Mill. Fr.

2) S. Stourm p. 381.

3) Peto, on Taxation 1863 p. 224 ff.

4) Todd II. p. 201 ff. (3. Auflage).

§ 90. gung der Gelder dahin kontrollieren könnte. Neuestens sind auch Staatssubventionen an die Kolonialagenten (Vertreter der Kolonien in London) in Gestalt besonderer Grants in Aid üblich und werden deshalb lebhaft angefochten, weil sie die Universalität des Budgets gefährden[1]). Aber alle diese Ausnahmen von dem Prinzip der Universalität sind in ihrem Gesamtbetrage nur sehr geringfügig gegenüber dem Gesamtaufwande, der durchschnittlich 160 Mill. £ beträgt. So betrug die Staatssubvention an die Kommunalverbände 1900—1901 nur 9½ Mill. £[2]). Die Staatssubventionen an die Kolonialagenten 30000 £. Man wird demnach das Prinzip der Universalität in England besser gewahrt finden als in Frankreich, wenn man sich für das letztere auf das Urteil Stourm's, des gewiegten Finanzkenners, verlassen darf[3]).

Zum Schlusse wären noch hervorzuheben die Vorteile der englischen Staatsrechnungslegung, gegenüber dem französischen System, die nur auf die besser betriebene und verstandene parlamentarische Regierung zurückzuführen ist. Die Rechnungslegung in Frankreich erfährt durch das eigentümliche Prinzip der „comptes d'exercice" Verzögerung und Unregelmässigkeiten[4]). Die Rechnungen werden so angelegt, dass die vorgenommenen Kapitalanlagen auch wirklich liquidiert erscheinen. Sie werden nicht mit dem Verwaltungsjahre kurzerhand abgeschlossen wie in England, sondern es schleppen sich hier die Rechnungen auch noch in das neue Verwaltungsjahr fort, eben weil die Perfektion der Verträge, die Zahlung der Kaufpreise u. a. m. über den Beginn des neuen Verwaltungsjahres sich hinauserstreckt. Das englische System ist das der „comptes de gestion". Alle Staatsgelder, die nicht bis zum 1. April, dem Beginne des neuen Verwaltungsjahres verausgabt sind, müssen in die Staatskasse abgeliefert werden, die Staatsrechnungen werden für das abgelaufene Jahr auf jeden Fall geschlossen. Bei diesem System besteht allerdings die Gefahr, dass noch rasch vor Torschluss die Regierung im neuen Jahre erst zu erwartende Einnahmen erhebt, um alte Sünden gutzumachen, Korrekturen der Verrechnung vorzunehmen u. a. m. Aber weit gefehlt wäre es, dies überhaupt für möglich zu halten. Dafür sorgt eben die parlamentarische Kontrolle der Staatsrechnungen, welche die ganze Session hindurch währt und von einem Unterhauskomitee (Committee of Public Accounts) und dem Comptroller and Auditor General besorgt wird. Dazu kommt, dass sich Regierung und Parlament in England nie so eifersüchtig und argwöhnisch gegenüberstehen wie auf dem Kontinent, eben wegen der in England herrschenden wahrhaften parlamentarischen Regierung. Diese gewährleistet England alle die oben angeführten Vorteile.

Wie aber, hat denn nicht Frankreich auch eine parlamentarische Regierung? Freilich, wenn man darunter bloss den Wechsel der Minister entsprechend der jeweiligen Parlaments- resp. Unterhausmajorität auffasst. Dass aber dies allein nicht die wahrhaft parlamentarische Regierung ist wie sie in England besteht, dass diese hier Verwaltungstätigkeit des Unterhauses darstellt, die auf dem Kontinent nicht nachahmbar ist, das soll noch weiter unten gezeigt werden. Parlamentarische Regierung in England ist eben nicht bloss eine kurze juristische Formel, um die Laune von parlamentarischen Majoritäten zu bezeichnen, sondern eine Funktion, und zwar die wichtigste Funktion des Parlaments resp. des Unterhauses.

1) Report on National Expenditure 1902 a. a. O. p. 212 ff.
2) Report a. a. O. p. 212.
3) Stourm p. 149 ff.
4) Stourm a. a. O. ch. V.

3. Abschnitt.

Die verwaltungsgerichtliche Funktion: die Privat-bill-Gesetzgebung[1]).

Die geschichtliche Entwicklung. § 91.

Dieselbe lässt sich ungefähr nach drei Phasen gliedern. Im Mittelalter liegen Private- und Public Billgesetzgebung vollkommen ungesondert in der Machtsphäre des Parlaments. Natürlich auch: denn wie wir oben gesehen haben, ist die mittelalterliche Auffassung der Gesetzgebung die einer Rechtssprechung durch das Parlament. Das Gesetz ist „jugement", Urteilsspruch (siehe oben S. 119). Erst nach Eindringen des römischen Rechts seit den Tudors wird planmässig zwischen Public Bills und Private Bills geschieden. Erstere sind „Pro Bono Publico", wie die damaligen Juristen sagen, letztere nicht. Dementsprechend wird auch das da und dort zur Anwendung zu bringende Verfahren geschieden. Man wird sich — und dies erfolgt bis zum Schlusse des 18. Jahrhunderts — deutlich bewusst, dass man bei Public Bills es mit eigentlichen Gesetzen, bei Private Bills nur mit Rechtssprüchen und Anwendung bestehender Gesetze zu tun habe. Lord Eldon, der klassische Vertreter seiner Juristenwelt bringt, wie wir bald hören werden, dies zum klaren Ausdruck. Dies ist auch die Zeit, wo an Stelle des durch die glorreiche Revolution beseitigten Verwaltungsverfahrens, das der englische Staatsrat bis dahin eigenmächtig ausgeübt hatte, das Parlament die Zügel der Verwaltung an sich bringt und in Form von Gesetzen, Verordnungen und Verfügungen der Verwaltung ergehen lässt. Dies ist der vorwiegende Zweck der Private-Bill-Legislation bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Die neueste Entwicklung im 19. Jahrhundert geht nun dahin, aus diesem Verwaltungsverfahren durch das Parlament ein verwaltungsgerichtliches zu machen, wodurch dann die endgültige Lostrennung der Private-Billgesetzgebung von der durch Public Bills erfolgt.

I. Das Mittelalter.

So lange die Curia Regis, der Staatsrat vom Parlament nicht gesondert war, ist es begreiflich, dass die Petitionen der Untertanen an den „King in his council in his Parliament" — um die Pike'sche Phrase zu gebrauchen — ununterschiedlich gingen und um Abhilfe baten. Da war kein Unterschied zwischen Public und Private Bills (Report on Public Petitions 1832, App. 3, ev. des Sir Fr. Palgrave cit. bei Clifford a. a. O., I. p. 270).

Aber selbst nach Trennung des Staatsrats vom Parlament und nach der endgültigen Sonderung der Commons von den Lords in der Regierung Richard II. gehen ununterschiedlich Petitionen, an den „King" allein oder an den „King in Council", an die Lords allein oder bloss an die Commons gerichtet.

Zur besseren und rascheren Geschäftsbehandlung werden seit dem 6. Regierungsjahre Eduard I. (1278) im Hause der Lords sog. Receivers and Triers[2]) vom Könige

1) Literatur: S. zum folgenden insbesondere May p. 634 ff. und 821 ff. Clifford, History of Private Bill legislation 2 vol. 1887. Wheeler, Treatise on Private Bill Practice 1900. Von Blaubüchern kommen in Betracht: Report on Private Bill Legislation C. P. 1888 Nr. 276. Report on Private Bill Procedure (Scotland) Bill. C. P. 1898 Nr. 307 und schliesslich Report on Private Business C. P. 1902 Nr. 378.

2) Was sich im Oberhause bis 1886 erhalten hat. Siehe Anson I. p. 494.

§ 91. resp. dem Kanzler bestellt, um die Petitionen in Empfang zu nehmen und sie zu erledigen („pur responder al petiticions" oder „pur oyer et trier" oder „to try out whether the remedies sought for were reasonable and fit to be propounded") oder sie den kompetenten Instanzen zur Erledigung zuzuweisen.

Diese waren je nach dem Inhalte der Petition bald der „König im Rate", bald der Kanzler, bald das Parlament.

Wo es sich um Justizverweigerung oder um mangelnde Hilfe durch die ordentlichen Common-Law-Gerichte handelte, da wurden die Petitionen bald dem Könige im Rate oder dem Könige allein zur Erledigung, „coram rege" zugewiesen; seit der Kanzler, namentlich unter Eduard III., selbständige Behörde wird, auch diesem. Wo die Petitionen gegenüber dem bestehenden Recht ein Plus verlangen, da ist Eingriff und Erledigung durch das Parlament nötig. Es sind dies die Petitionen, die „per auctoritatem parliamenti" zu erledigen sind. So wird z. B. im 18. Regierungsjahre Eduard II. eine Petition, die dem „Könige im Rate" zugewiesen worden war, auf der Rückseite mit der Antwort („coram rege"!) versehen, dass sie, weil neues Recht verlangend, vom Parlament zu entscheiden sei[1]): „Il ne puit estre fait sans novele ley, laquell chose fere la comminaltie de la terre ne vult mie uncore assentir".

Wie wenig Public von Private Bills damals geschieden waren, geht am besten daraus hervor, dass die königliche **Sanktion** ununterschiedlich bald mit dem „Roy le voeult" oder „soit fait comme est desiree par ceste peticion" beiden Arten von Bills erteilt wurde. Erst seit Eduard IV. begann sich die Form in der heutigen Richtung zu sondern. Die Anerkennung dieser Sonderung erfolgt jedoch erst 1509 resp. 1572[2]) durch Feststellung im Oberhause mit den Worten: „to be written at the head of every Act by the Clerk of the Parliaments, as the Act is either public or private, when her Majesty hath given her consent. — To a public Act allowed „La royne le veult" To a private Act allowed „Soit faict comme il est desiré". To such Acts as her Majesty doth forbear to allow, „La royne s'advisera". — Also die heutigen Formeln sind erst zur Zeit Elisabeths festgestellt worden. Damit haben wir aber schon die zweite Entwicklungsphase betreten.

II. Von den Zeiten der Tudors bis zum Schlusse des 19. Jahrhunderts.

War mit der eben angeführten Bestimmung der erste Schritt zur Sonderung der Private von den Public Bills — zum mindesten in ihrer äusseren Form — getan, so stammt aus der Zeit der Tudors noch ein zweiter Schritt nach der gleichen Richtung. Seit dem 25. Regierungsjahre Heinrich VIII. werden mitunter Private Acts nicht wie die andern Public Acts in der Chancery inrolliert, d. h. zum ewigen Gedächtnis ausgefertigt und deponiert[3]), sondern bloss die Titel der Private Acts. Seit dem 3. Regierungsjahre Karl I. wird dies immer mehr zur Regel und seit 32 Geo. II. werden nicht einmal die Titel der Private Acts inrolliert. Es hängt dies offenbar mit dem Eindringen des römerrechtlichen Grundsatzes jura novit curia zusammen, der veranlasste, dass Private Acts, die nicht zu den jura, die alle kennen müssten, gehören, besonders vor Gericht bewiesen werden sollten; ein Satz, der erst im 19. Jahrhundert — (wie wir oben S. 122 f. gehört haben) — Erleichterungen erfuhr.

Aber nicht bloss der äusseren Form nach, sondern auch in bezug auf das Zu-

1) Clifford a. a. O. I. p. 287.
2) Clifford a. a. O. I. p. 311.
3) Clifford a. a. O. I. p. 329.

standekommen der beiden Arten von Bills wurden seit den Zeiten der Tudors Unterschiede durchgeführt, die insbesondere den Zweck hatten, bei Private Bills, da sie für gewöhnlich aus einem Widerstreit von Privatinteressenten hervorgingen, die Grundsätze der Rechtspflege zur Geltung zu bringen. § 91.

Die Massnahmen, die zu diesem Zwecke im 17. und 18. Jahrhundert getroffen wurden, beziehen sich teils auf die Einleitung des Verfahrens, teils auf die Organisation der parlamentarischen Komitees, die beim Zustandekommen der Private Acts mitwirkten, teils auf das Verfahren selbst, das man von den Grundsätzen der Unparteilichkeit und Oeffentlichkeit der Rechtspflege zu erfüllen unternahm.

Um den bei einer Private Bill interessierten Personen Gelegenheit zu geben sich auszusprechen, finden wir frühzeitig den Sprecher damit beschäftigt, sie von der Verhandlung im Unterhause zu verständigen. So wird im Jahre 1562/73 vom Unterhause resolviert „that Mr. Speaker shall direct his letter to him (einen Interessenten, der von einer Private Bill betroffen wird, obwohl er sie nicht veranlasst hat) in the name of the House, to come and show, if he will, for saving his estate". Desgleichen finden wir auch in den Lords' Journals von 1511 die Bemerkung bezüglich einer Private Bill: „Memorandum, — It is agreed by the Lords that stock fishmongers and fishmongers be warned to be here upon Thursday next, by nine of the clock". Durch Geschäftsordnungsbeschlüsse von 1700—1705 werden diese vorhergehenden Verständigungen (notices) der Parteien zur Regel. Seit 1705 wird auch zum Zweck der gehörigen Kenntnisnahme der Bill durch die Parteien ihr Druck vor der ersten Lesung angeordnet, und 1707 verfügen die Lords die Drucklegung aller ihrer Standing Orders, die sich auf ‚Private Bills' beziehen, mit der Bemerkung, dass der Zweck sei „to the end all dersons concerned may take notice thereof". Desgleichen die Commons 1745.

Eine Private Bill soll nur mittelst Petition eingeleitet werden. Dies bestimmen die Commons 1685: „that for the future no private Bill be brought into this House but upon petition first presented, truly stating the case, at the peril of the parties preferring the same; and that such petitions shall be signed by the parties, who are suitors for such Bill". Desgleichen die Lords, 1699. Diese Petitionen pflegten besondern Committees of petitions überwiesen zu werden, welche die Aufgabe hatten, nicht bloss festzustellen, ob Anlass zu einer Private Bill vorliege, sondern auch ob die Promoters der Bill, die durch Standing orders vorgeschriebenen Formen der Einleitung erfüllt hätten.

Solche Komitees finden sich zwar schon 1614 im Unterhause, werden aber erst seit 1691 hier mit Regelmässigkeit erwähnt. Diese Komitees, deren Hauptaufgabe heute durch besondere Beamten, Examiners, besorgt wird, hatten dem Hause zu berichten, ob eine Bill, wie sie mittelst Petition angestrebt war, der Geschäftsordnung des Hauses entspräche und eingebracht werden dürfte. Darauf erfolgte erst das Hauptverfahren vor dem Parlamente.

Dies vollzog sich zum Teile in jedem der Häuser selbst (at the bar) zum Teile in einem Komitee des betreffenden Hauses. Aber auch bezüglich der Komitees und ihrer Zusammensetzung wurde frühzeitig darauf Rücksicht genommen, dass sie unparteiisch nach Art von Gerichten die widerstreitenden Interessen beurteilten und dem Hause darüber Bericht erstatteten. Dass vor allem die kompetenten, d. h. mit der Oertlichkeit, welche die Private Bill berührte, vertrauten Personen im Komitee sassen, das über die Bill zu verhandeln hatte, dafür wurde schon frühzeitig im Unterhause

§ 91. Sorge getragen. Im Jahre 1572 beschloss[1]) nämlich dasselbe, dass „Committees not to go to the question of any such Bill (gemeint ist eine Private) if it concern any town on shire, unless the knights of such shire or the burgess of such town shall then be present“.

Aber man ging noch weiter. 1604 wurde im Unterhause beschlossen, dass Mitglieder, die an der Bill interessiert waren, vom Komitee ausgeschlossen sein sollten. Desgleichen wurde seit 1695 die Bestechung von Komiteemitgliedern als höchst strafwürdiges Verbrechen bezeichnet („tends to the subversion of English Constitution“)[2]). Freilich war damit noch nicht viel getan für die unparteiische Zusammensetzung der Komitees, solange nämlich die sog. „Voices“-Committees auch für Private Bills bestanden, wo alle Mitglieder des Hauses sitzen und stimmen konnten. Zwar wurde schon 1624 dies als gegen parlamentarischen Brauch verstossend angesehen („all are to have voice contrary to order in a private Bill“)[3]), und man bemühte sich im Unterhause, die ‚Committees of voices‘ einzuschränken und Komitees zu bilden aus nur vom Hause nominierten Mitgliedern, vermehrt um die Repräsentanten der interessierten Kommunalverbände[4]). Doch kamen ‚voices Committees‘ im Unterhause selbst noch in den ersten Jahrzehnten des 19 Jahrhunderts vor; desgleichen und zwar recht häufig im Oberhause.

Auch das Verfahren bei Private Bills wurde immer mehr nach dem Muster unparteilicher Rechtsprechung eingerichtet. Schon 1572 ward im Unterhause beschlossen, dass der Kontrolle wegen alle Berichte der Komitees über Private Bills in Gegenwart der Parteien und ihrer Anwälte dem Hause erstattet werden müssten[5]). Die Parteien, ihre Zeugen und Anwälte wurden schon frühzeitig im 16. Jahrhundert vor den Komitees und jedem der beiden Häuser abgehört. So wurde der Grundsatz des richterlichen Gehörs zur Durchführung gebracht. Schon 1552 finden wir die erste Erwähnung eines Anwalts vor einem Komitee des Unterhauses, das über eine Private Bill verhandelte. Es war dies ein Anwalt für den Gegner der Bill. Doch war anfangs die Arbeitsteilung zwischen Haus und Komitee offenbar die, dass die Beweisaufnahmen unter Zuziehung der Parteien und ihrer Anwälte sich vor dem Komitee, die Plaidoyers in der Sache selbst vor dem Hause (at the bar) vollzogen. Am Schlusse des 18. Jahrhunderts scheint jedoch, wenigstens im Unterhause, die Haupttätigkeit beinahe ganz auf die Komitees abgewälzt worden zu sein. Freilich waren hiebei, wie wir alsbald hören sollen, Schwierigkeiten, die dem formalgerichtlichen Charakter entsprangen, den die parlamentarische Praxis im allgemeinen noch aus dem Mittelalter übernommen hatte, zu überwinden. Mit der am Schlusse des 18. Jahrhunderts erfolgten Konzentration der judiziellen Entscheidung einer Private Bill im Komitee war jedoch viel für die Promptheit und Sicherheit der Entscheidung gewonnen. Wie sehr übrigens schon damals das richterliche Princip des wechselseitigen Gehörs (audiatur et altera pars) zum Durchbruch gekommen war, leuchtet am besten aus der Tatsache hervor, dass schon 1604 einem armen Mann, der Opponent einer Bill war, ein Armenvertreter vom Sprecher (in forma pauperis, wie dies technisch heisst) bestellt wurde[6]).

Dass das Vorbild der Rechtspflege für die Gestaltung des Private Billverfahrens immer intensiver wurde, veranlasste insbesondere die Tatsache, dass an Stelle der durch die Revolution grösstenteils beseitigten Verwaltungstätigkeit des Staatsrats, namentlich in den Fragen des meum et tuum, wie eine Staats-

1) 1 Commons Journals 101.
2) 11 Commons Journals p. 33.
3) 1 Commons Journals 771.
4) Clifford a. a. O. II. p. 828.
5) 1 Commons Journals p. 97.
6) Clifford a. a. O. II. p. 856.

ratsinstruktion von 1666 sagt, eine solche des Parlaments durch Gesetz trat. Da war keine Lokalangelegenheit, kein Kommunalverband, keine Verwaltungsverfügung oder -verordnung so geringfügig, dass sie nicht durch Private Act Parlamente geregelt wurde. Ich möchte nur ein bezeichnendes Beispiel herausgreifen. Wer in London am Holborn Viaduct vorübergeht, findet ein grosses Hôtel nahe dem Bahnhof mit der Ueberschrift „licenziert" (d. h. mit der Befugnis versehen, geistige Getränke zu verabreichen) durch die Acte aus dem so und so vielten Regierungsjahre Georg II. Wer am Russell Square promeniert, findet einen Park, der offenbar aus einer alten Einhegung von Gemeinland (inclosure) herstammt. Da ist die Aufschrift vorhanden: „Nichtberechtigten ist die Benützung verboten durch Acte so und soviel caput so und so viel" (18. Jahrhundert!). Diese Handhabung von Polizei- und Verwaltungsverordnung und Verwaltungsverfügung durch das Parlament in Gesetzesform hat viel zur Auffassung beigetragen, dass eine Private-Actgesetzgebung nicht vorwiegend Schaffung neuen Rechts, sondern vielmehr Anwendung schon bestehenden Rechts sei. Dieser Auffassung gab Lord Eldon u. a. anlässlich der Pryce Estate Bill 1811, die er bekämpfte, mit den Worten Ausdruck[1]: „Because such special interposition of Parliament, altering the general law of the land must necessarily, for obvious reasons, produce inequality in the rights of individuals in the enjoyment of property". Und in der Folge argumentierte er, dass keine Präzedenzfälle zu einer solchen Bill berechtigen. So sehr war also die mittelalterliche Auffassung vergessen, dass die Private Act nur Sonderrecht zu begründen habe, wo das gewöhnlich Common law versage. Es bereitete sich eben in dieser zweiten Epoche der Entwicklung die Auffassung von dem Private-Bill-Verfahren als Gerichtsverfahren vor. Heute herrscht eben diese Auffassung auch vor. Das 19. Jahrhundert hat die Grundsätze der Unparteilichkeit nur verschärft, und die verschiedenen Komitees und Behörden, die bei einer Private Act in Aktion kommen, immer mehr zu Gerichtshöfen herausgebildet. Das englische Private Billverfahren wird im 19. Jahrhundert vollends Gerichts- insbesondere Verwaltungsgerichtsverfahren, wenngleich daneben noch die alte, dem Privy Council abgenommene Verwaltungstätigkeit fortläuft.

Das Private-Bill-Verfahren im 19. Jahrhundert. § 92.

Trotz der zahlreichen Anläufe, welche bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts gemacht worden waren, um das Private Billverfahren mit der Garantie unparteilicher Rechtsprechung auszustatten, blieb im 19. Jahrhundert noch sehr viel zu tun übrig. Noch waren selbst am Ausgange des 18. Jahrhunderts die Komitees in ihrer Zusammensetzung nicht unparteiisch, noch mengte sich das Haus gar zu oft in ihre Entscheidungen, und das Verfahren selbst war von einer Langwierigkeit, die nur durch seine Kostspieligkeit überboten wurde.

I. Was zunächst die Einleitung des Verfahrens anlangt, so vollzog sie sich in der Regel vor einem Committee on Petitions, das in seiner Zusammensetzung nichts weniger als unparteiisch war und noch dazu einen schleppenden, die Tätigkeit des Hauses in keiner Weise fördernden Geschäftsgang hatte. Der Geschäftsgang von einem solchen Komitee war ungefähr folgender: Die Petition einer Bill einbringen zu dürfen, wurde einem der Committees on Petitions zugewiesen. Doch erschienen die Komiteemitglieder äusserst selten, nur dann, wenn der Bill aus Parteirancune oder Parteiinteresse opponiert werden sollte. Dem Clerk des Komitees war es überlassen, 5 Na-

1) Clifford I. p. 298.

§ 92. men aus einer Liste der Komiteemitglieder zu wählen. Erschien, wie sich das nicht selten ereignete, bloss ein Mitglied an dem für das Komitee festgesetzten Verhandlungstag, nämlich jenes, das die Durchbringung der Bill im Hause übernommen hatte (member in charge of the bill), so setzte der Clerk nach eigenem Belieben noch 4 Namen auf die Konstitutionsliste des Komitees, gleichgültig, ob ihre Träger erschienen waren oder nicht. Das „member in charge" wurde in der Regel im wahrsten Sinne des Worts einstimmig zum Vorsitzenden (chairman) gewählt. Dieses „Komitee" prüfte, ob die Voraussetzungen zu einer Private Bill vorhanden wären, ob die vorgeschlagene Private Bill den Anforderungen der Standing Orders des Hauses entspräche, und berichtete darüber an das Haus, das erst im Falle günstigen Berichts die Erlaubnis zur Einbringung der Bill erteilte. Trotzdem vor dem Komitee damals noch nicht Opponenten als Parteien erscheinen durften, behalf man sich doch damit, dass man Abgeordnete mit Instruktionen für die Opposition der Bill anging. Dadurch konnte damals jeder noch so leichtfertige Opponent wenigstens indirekt zum Worte kommen, ohne das Risiko leichtfertig erzeugter Kosten tragen zu müssen. Damit hing wohl auch die Langwierigkeit des Verfahrens vor solchen nur mit Vorfragen beschäftigten Komitees zusammen.

Die Verbesserungen, die das 19. Jahrhundert diesen Uebelständen gegenüber brachte, bestanden in doppelter Art. Vor allem in der Einrichtung eines besonderen Verwaltungsbureaus für Private Bill, des Private Bill office im Unterhause im Jahre 1813. Es ist bezeichnend, dass bis dahin keine eigene Verwaltungsmaschinerie für die Private Bills bestanden hatten [1]), trotzdem die vom Hause hierbei geübte Tätigkeit als eine judizielle im Gegensatze zur legislatorischen Tätigkeit schon im 17. und 18. Jahrhundert erkannt war. Es erklärt sich nur daraus, dass, wie wir oben dargetan haben, das Verfahren im Parlament damals im allgemeinen auch für Public Bills die Formen gerichtlicher Prozedur aus dem Mittelalter her sich noch erhalten hatte, die es erst im 19. Jahrhundert abzustreifen begann. Daher genügte oder schien wenigstens die alte Prozedur den nunmehr für das Private-Bill-Verfahren verlangten Prinzipien der Rechtspflege zu genügen, bis endlich das Jahr 1813 mit der Einrichtung einer besonderen Verwaltungsmaschinerie begann. Die Einrichtung des Private Bill office war die erste, die dazu diente, dem neuen Rechtspflegecharakter der Private Bills entsprechend die früher willkürliche Tätigkeit des Parlaments in eine stete Verwaltungstätigkeit von Verwaltungstribunalen, die allerdings dem Parlamente untergeordnet und mit ihm zusammenhängend verblieben, umzustalten. — Dies Private Bill office, das im Unterhause heute noch besteht, — im Oberhause fungiert das Bureau des Clerk of Parliament als solches — hatte den Zweck, die Register der eingereichten Private-Bill-Petitionen zu führen, Akten für das Verfahren entgegenzunehmen, das Verzeichnis der Anwälte (Parliamentary Agents) zu führen u. a. m. Die andere Einrichtung des Unterhauses zur Verbesserung der Einleitung des Verfahrens bestand seit 1824 in einem Committee on Standing Orders, das damals aus 21 Mitgliedern bestand und zu Beginn jeder Session von Fall zu Fall eingesetzt wurde. Dieses Komitee hatte nun insbesondere darüber zu wachen, ob die einzubringenden Private Bills den zahlreichen Standing Orders des Hauses entsprächen. Ein gleiches Komitee wurde damals auch im Oberhause eingesetzt. Daneben aber bestanden noch die Committees on Petitions mit ihren alten Uebeln, bis seit 1847 im Unterhause, seit 1855 im Oberhause zwei ständige besoldete Beamte, die Examiners,

1) Clifford II. p. 788.

die Tätigkeit der Committees on Petitions übernahmen. Sie prüfen auch heute noch insbesondere die Erfüllung der Standing Orders von seiten der Einbringer einer Private Bill und hören Einwendungen dagegen an. Der Appell, d. h. eine Bitte von den Standing Orders zu dispensieren, geht auch noch heute gegen ihre Entscheidung an ein Committee on Standing Orders, das in jedem Hause eingerichtet ist. Einer der Examiners wird vom Sprecher, der andere vom Chairman of Committees of the House of Lords bestellt. § 92.

II. Aber auch die Zusammensetzung derjenigen Komitees, welche nach der zweiten Lesung einer Private Bill über dieselbe in der Hauptsache verhandelten, verlangte Reformen. Abgesehen von den alten „voices Committees", die hin und wieder vorkamen, waren auch die sonst eingesetzten Komitees weit davon entfernt, unparteiisch zu sein. Auch zählten sie gar zu viele Köpfe (120 Mitglieder jedes!), was schleppenden Geschäftsgang zur Folge hatte. Die alte Kautel, dass die Unterhausmitglieder der bei einer Private Bill interessierten Kommunalverbände zugezogen werden mussten, erwies sich nunmehr als lästige Fessel, da nichts natürlicher war, als dass man sich bei ihnen ebenso wie bei den übrigen Mitgliedern der vielköpfigen Komitees im voraus der Entscheidung wegen „bemühen" konnte (canvassing!). Diesem Uebelstande half erst 1837 das Oberhaus durch Einrichtung eines Committee of Selection ab, das zu Beginn der Session bestellt wurde und die Komitees für jede einzelne Bill zu bestellen hatte. Diese Komitees sollten aus 5 Mitgliedern bestehen. Dies ist seit der Zeit auch heute noch Rechtens. Im Unterhause setzte man zwar auch 1839 ein Committee of Selection ein, das wenigstens zum Teil die Unparteilichkeit der Zusammensetzung jener Private Bill-Committees sicherte. Aber die Vielköpfigkeit dieser Komitees wurde erst 1855 nach dem Beispiel des Oberhauses aufgegeben. Auch noch andere Garantieen der Unparteilichkeit jener Komitees sind noch im 19. Jahrhundert geschaffen worden. Vor allem ein ständiges Unterhauskomitee für Private Bills, die sich auf Eisenbahnen und Kanäle beziehen (on railway and canal bills) im Jahr 1853. Dieses bestand und besteht noch heute aus nicht weniger als 24 und nicht mehr als 40 Mitgliedern, die in 8 Subkomitees gegliedert sind. Das Generalkomitee bestellt die Vorsitzenden der Subkomitees und die Zuweisung des Bills an die letzteren. Die Lords folgten alsbald dem Beispiele der Commons. Sodann ist auch hier für die Unparteilichkeit der Vorsitzenden der übrigen Private Bill Committees seit 1847 im Unterhause in der Weise gesorgt, dass eine Liste der Vorsitzenden (Chairmen's panel) vom Committee of Selection für die Session angelegt wird. Das Committee of Selection geht dabei immer vom Prinzipe aus, dass nur Männer von besonderer Sachkenntnis, die für Private Bills nötig ist, zu Vorsitzenden bestellt werden. Diese im vornhinein für die Session festgestellte Liste macht die Vorsitzenden von der Wahl durch die Private Bill-Committees selbst, wie sie früher üblich war, unabhängig. Im Oberhaus war dies sogar noch bis 1859 nicht der Fall. Erst in diesem Jahre wurde zwar kein Chairmen's panel angelegt, aber der Vorsitzende jedes Komitees, das über eine Private Bill zu verhandeln hat, wurde und wird vom Committee of Selection bestellt. Von diesem letztern nimmt man aber an, dass es hierbei unparteiisch zu Werke geht.

III. Die dritte Klasse von Reformen, die das 19. Jahrhundert dem Private Bill-Verfahren brachte, betraf das Verfahren selbst. Wir haben schon oben die Einrichtung des General Committee on railway and canal bills aus dem Jahre 1853 kennen gelernt. Sein Zweck war vor allem die Einrichtung eines ständigen Tribunals, dessen Entscheidungen gesammelt werden sollten, auf dass sie eine Richtschnur für Parteien und Komiteemitglieder bei künftigen Entscheidungen abgäben. Auch sollte dadurch Gelegenheit geboten werden, konnexe, konkurrierende Bills wenn möglich in einer Verhandlung

§ 92. vor einem und demselben Komitee (sog. competing bills) zu erledigen[1]), ein Gesichtspunkt, der im Laufe der Zeit auch bei den andern Private Bill-Committees durchgriff.

Ein Uebelstand des Verfahrens, der bis 1864 bestand, war der, dass mitunter, erst vor den Hauptkomitees, nachdem den Promotoren und Opponenten einer Bill schon grosse Kosten erwachsen waren, Einwendung gegen ihre Legitimation zur Promotion resp. zur Opposition erhoben, d. h. ihr sog. locus standi in Frage gestellt wurde. Um nun Gelegenheit zu geben, solche Einwendungen früher vorzubringen und die Zeit des Hauptkomitees zu sparen, insbesondere aber um diese so wichtige Frage der Parteirolle der Opponenten durch ein ständiges unparteiisches Tribunal, das sich an seine Präcedenzfälle gebunden fühlte, erledigen zu lassen, wurde ein Court of Referees 1864 kreiert, der zwar anfangs noch mit ingenieurtechnischen (engineering details and estimates) Vorfragen, die bei einer Private Bill vorkommen konnten, beschäftigt wurde, seit 1868 sich aber ausschliesslich nur mit der Frage zu beschäftigen hat, die den Mittelpunkt einer Opposition gegen eine Private Bill abgibt, nämlich ob der Opponent überhaupt ein Recht oder ein Interesse habe, das ihn zur Opposition legitimiere. Dieses Tribunal verfügt über ein ständiges besoldetes Mitglied, das nicht Abgeordneter ist, d. i. der Referee. In den 80er Jahren fungierten zwei Referees.

Zum Schutze des Publikums, d. h. um das öffentliche Interesse einer Private Bill gegenüber zu schützen, wurde nach mancherlei Versuchen 1851 angeordnet, dass im Unterhause ein besoldeter Beamter, der Beirat des Sprechers (Speaker's Counsel) im Vereine mit dem Chairman of ways and means, also dem gewöhnlichen Stellvertreter des Sprechers, jede sogen. unopponierte Bill darauf zu prüfen habe, ob sie mit den St. O. und den durch Komiteeentscheidungen festgestellten Prinzipien in Einklang stehe. Heute ist nach St. O. 138 ein Committee on Unopposed Bills für diese Zwecke eingerichtet, das gewöhnlich aus den oben genannten Personen und aus dem „Member in charge of the Bill", d. i. dem Abgeordneten, der die Durchbringung der Bill übernommen hat, zusammengesetzt ist. Dies Komitee fungiert als „öffentlicher Anwalt" bei unopponierten Bills, weil sonst viele derselben, da sich sonst niemand darum kümmert, in einer das Publikum schädigenden Art durchschlüpfen könnten. Dieses Komitee fungiert demnach als „Friend of the public"[2]).

Aber auch in Beziehung auf die Arbeitsteilung zwischen House und Committee nahm das 19. Jahrhundert tief einschneidende Veränderungen vor. Denn merkwürdigerweise stand dem Private Bill-Verfahren, trotzdem es judizielles Verfahren werden wollte, das mittelalterliche Gerichtsverfahren, in welche Form die damalige Parlamentspraxis gekleidet war, ebenso widerspruchsvoll gegenüber, wie nach unsern frühern Darlegungen dem Public Bill-Verfahren. Es waren eben mittelalterliche Gerichtsprinzipien, die den Prinzipien moderner Rechtspflege ebenso hinderlich waren, wie sie den Weg parlamentarischer Gesetzgebung epheuartig umstrickten. Das 19. Jahrhundert half da und dort ab. Wir haben oben dargelegt, wie gegenüber dem mittelalterlich-gerichtsförmlichen Parlamentsverfahren der Gedanke moderner parlamentarischer Geschäftsordnung sich durchsetzte. Hier interessiert uns nur, wie die moderne Auffassung im Private-Bill-Verfahren sich durchkämpfte.

Da war der Jahrhunderte alte Grundsatz, dass wie im Gerichtsverfahren der Beklagte mit seinem Schlusswort früher gehört wurde als der Kläger, der Opponent einer Bill vor dem Promotor im Hause sprechen und seine Einwendungen rechtfertigen

1) Clifford II. p. 841. 2) Clifford II. p. 800.

müsste. Sodann galt als eine weitere Anwendung dieses mittelalterlichen Prinzips, dass, § 92. wenn das Haus einer Bill im Prinzip zugestimmt hatte, der Opponent zuerst im Hause sprechen müsste, um zu zeigen, weshalb die Bill nicht passieren dürfe. Dadurch war ein Private-Bill-Committee von dem Anhören solcher Opposition ausgeschlossen, d. h. das Komitee war von dem Anhören einer Opposition gegen die „Preamble" der Bill ausgeschlossen. Denn diese „Preamble", die damals und noch heute bewiesen werden muss, enthält gewöhnlich die Gründe, Voraussetzungen und Zweckmässigkeit der Private Bill. Auch heute entspinnt sich die Hauptfehde um die „Preamble" und wenn diese nicht bewiesen ist (not proved), wird das Detail der Bill gar nicht weiter gehört. Nun diese „Preamble", der Kernpunkt der Opposition durfte infolge jenes mittelalterlichen Gerichtsprinzips [1]) nicht im Komitee entschieden werden, was natürlich zu einer Verschleppung des Verfahrens führte und der Einheitlichkeit moderner Gerichtsprozedur, die man in einem Private-Bill-Committee betätigt sehen wollte, vollends widersprach.

Dazu kam noch der Grundsatz, der auch dem mittelalterlichen Prinzip entsprang, dass ein Abgeordneter, der bei der 2. Lesung der Bill opponiert hatte — gleichgültig ob es sich um Public- oder Private-Bills handelte —, im Komitee über die Bill nicht sitzen dürfe. Denn man dürfe nicht, wie die damaligen Verhandlungsprotokolle sagen: („the child is not to be put to the nurse that cares not for it") „das Kind einer Amme übergeben, die sich nicht darum kümmert" [2]).

Das 19. Jahrhundert brachte nun Wandel in dieses mittelalterliche Gespinnst von Rechtssätzen. Nicht auf dem Wege formeller Aufhebung, sondern durch ruhige Praxis des Gegenteils. Das Haus wollte sich nicht mit all dieser Arbeit überlasten, die ihm die mittelalterliche Praxis zumutete. Die Komitees, in dem Drange ihrer Geschäfte, erlaubten sich auch über die Praeambeln zu entscheiden und das Haus willigte schweigend darein. Mit dieser Macht über die Praeambeln kam nun die Haupttätigkeit bei einer Private Bill an das Komitee, so dass das Haus auch heute nur seinen „formellen Segen" zur Bill gibt, während, wie wir bald sehen werden, im Komitee und den andern Tribunalen des Hauses die Hauptschlacht um die Private Bill geliefert wird. Auch der Grundsatz, dass der Opponent beginne, ist im Komitee in das Gegenteil verwandelt worden, und dass das einer Bill im Hause opponierende Mitglied im Komitee über die Bill nicht sitzen dürfe, ist schon längst obsolet.

Mit dem Augenblicke, wo das Komitee die Haupttätigkeit gewann, schien es auch das geeignete Tribunal für die Kostenbestimmung und Kostenauferlegung zu sein, namentlich, wenn die Opposition chicanös („vexatiously") geführt oder wenn die Bill „unvernünftig und chikanös" promoviert wird. Diese Gewalt erlangte es aber erst 1865 durch die Costs-Act 28 and 29 Vict. c. 27 im Ober- und Unterhause. Voraussetzung hiefür ist aber Einstimmigkeit des Komitees. Der neueste „Report of the Select Committee of the House of C. on Private Bill Procedure 1902" beantragt noch weitergehende Befugnisse in bezug auf Kostenauferlegung den Unterhaus-Komitees, die über Private-Bills in der Hauptsache entscheiden, einzuräumen (p. IX. l. c.).

Wohl zu unterscheiden von dieser Frage der Streitkosten (costs), deren Aufkommen natürlich den judiziellen Charakter des Private-Bill-Verfahrens verstärkt hat, die aber nicht bei jeder Private Bill vorkommt, ist die der Gebühren (fees), die bei jeder Bill im Ober- und Unterhause zu zahlen sind.

1) Clifford II. p. 863 ff.

2) Oder wie in 21 Ed. III. 2 Rot. Parl. 168 Nr. 26 sagen: „Bei ähnlichem Anlasse für das Verhältnis von Exchequer Chamber und Court of Exchequer sagen: Car il n'est mye semblable a verite homme doit avoir bon conceile contre sa opinion demesne".

§ 92. Schon der am Ausgange des 14. Jahrhunderts entstandene Modus tenendi Parliamentum sagt: (Stubbs, Select Charters p. 492) „Clerici parliamenti non negabunt cuiquam transcriptum processus sui, sed liberabunt illud cuilibet, qui hoc petierit, et capient semper pro decem lineis unum denarium, nisi forte facta fide de impotentia, in quo casu nihil capiet". Also schon im 14. Jahrhundert wurden Schreibgebühren den Clerks des Parlaments zuerkannt. Diese steigerten sich im Laufe der Jahrhunderte, bis sie im 18. Jahrhundert ungemessen hoch waren. Freilich mussten damals die Gehälter der Parlamentsorgane, Sprecher und Lord-Kanzler mit eingeschlossen, mit diesen Gebühren bezahlt werden. Daher war man auf seiten des Parlaments auch immer bestrebt, eine grosse Zahl von Bills, die absolut nicht das Privatinteresse von Individuen betrafen, zu Private Bills zu machen, trotzdem sie viel eher als Public Bill zu betrachten waren. Von den einen konnte man Gebühren (Fees) erheben, von den andern nicht. So zählt ein Katalog dieser „Private Bills" aus dem 18. Jahrhundert z. B. folgende auf [1]: „Bills zur Aufmunterung des Zuckerhandels in den Kolonien", „für Regulierung der Schiffspilotage"; „für Einklagung von Schulden in den Kolonien", „für Ausfuhrverbote von Hüten aus den Kolonien" . . „für die raschere Eintreibung von geistlichen Gebühren von den Quäkern", „zur Unterstützung schiffsbrüchiger Marinemannschaft", „zur Fürsorge für die Hinterbliebenen, Witwen und Waisen, des schottischen Klerus" u. a. m. Man sieht eine Menge von „Public Bills" hier wie „Private Bills" behandelt, nur der Gebühren wegen. Begreiflich, dass unter diesen Umständen das Private-Bill- vom Public-Bill-Verfahren schwer zu sondern war. Das 19. Jahrhundert half diesen Uebelständen insbesondere dadurch ab, dass an Stelle der Sporteln fixe Gehälter den Parlamentsbeamten zugewiesen wurden, dass ein Teil der Gehälter, wie z. B. der des Sprechers auf den Consolidated fund genommen, ein anderer aus den alljährlichen Parlamentsbewilligungen bestritten wird, während die gesamten Einkünfte aus den Gebühren von seiten der Commons seit 1849, von seiten der Lords seit 1869 in den Staatsschatz gezahlt werden.

Je mehr übrigens das Private-Bill-Verfahren judiziell ausgestaltet wurde, desto mehr musste auch die Verbindung des Amts eines parlamentarischen Clerk mit dem eines parlamentarischen Anwalts (parliamentary agent) für die Bill als odios angesehen werden. Es erging demnach 1836 im Unterhaus das Verbot solcher Verbindung. Das Oberhaus folgte dem. Seit der Zeit hat sich ein spezielles Bureau parlamentarischer Anwälte herausgebildet mit einem eigenen Leader. Sie werden aber wegen der alten Verbindung mit den Clerks des Parlaments als Parlamentsbeamte selbst heute noch aufgefasst [2]), ebenso wie ein sollicitor auch noch heute als Beamter des High Court of Justice gilt. Ihre Zulassung zum Bureau erfolgt, da das Oberhaus keine Regeln hierfür aufgestellt hat, durch den Sprecher meist gegen eine Kaution von 500 £. Trotzdem von Zeit zu Zeit (1875 und 1876) wiederholt das Verlangen nach besonderer technisch-juristischer Vorbildung dieser Anwälte auftauchten, ist diese heute nicht erforderlich.

IV. Die angeführten Reformen des 19. Jahrhunderts waren nicht bloss geeignet den Riss zwischen Public- und Private-Bill-Verfahren, der schon seit dem Beginne der Neuzeit vorhanden war, zu vergrössern, sondern dem Private-Bill-Verfahren einen judiziellen, ja geradezu einen verwaltungsgerichtlichen Zuschnitt zu geben. Denn was ist es anders, wenn die alte Tätigkeit des Parlaments, soferne sie lediglich legislatorisch ist, zurückgedrängt, eine Formsache wird, und an ihre Stelle eine Reihe von Tribunalen, Examiners, Standing Orders Committee, Court of Referees, Committee on Un-

1) Clifford II. p. 730.
2) Clifford II. p. 879.

opposed Bills, General Committee on Railways and Canals u. a. treten, die man so unparteilich als möglich einrichtet und immer mehr mit technisch vorgebildeten, besoldeten Beamten, die nicht Abgeordnete sind, zu besetzen bemüht ist? Nach der gleichen Richtung, nämlich nach der Ausgestaltung des Private-Bill-Verfahrens als verwaltungsgerichtlicher Prozedur wirkten im 19. Jahrhundert und wirken gegenwärtig insbesondere folgende drei Momente: **§ 92.**

1) Vor allem entscheiden eine Reihe jener angeführten, im Private-Billverfahren tätigen Spezialtribunale, so die Examiners, das Committee on Unopposed Bills, das General Committee on Railways, nach ihren Präcedenzfällen. Insbesondere entscheidet der Court of Referees nur nach Präcedenzfällen und unterstützt wie jeder andere Gerichtshof die jährliche Herausgabe derselben. Auch wird neuerdings im oft zitierten Report von 1902 (p. VIII) ausdrücklich die Anlegung von Registern für die Entscheidung der Hauptkomitees, die über Private Bills verhandeln, anempfohlen, damit auch diese nur nach Präcedenzfällen tätig werden.

2) Seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts wird es im Parlamente, namentlich im Unterhause üblich, durch die Geschäftsordnung insbesondere Standing Orders vorzuschreiben, wie Private Bills einer bestimmten Kategorie inhaltlich beschaffen sein müssten, um überhaupt eingebracht zu werden. So wurden seinerzeit und werden gegenwärtig in einer Reihe von Standing Orders des Unterhauses Vorschriften über Eisenbahn- und andere Handelsgesellschaftsakte gemacht, welche zum Schutze der Aktionäre dienen und ihre Zustimmung zu jedem wichtigen Schritte der Gesellschaftsorgane verlangen (Wharncliffe Meeting, d. i. zustimmende Generalversammlung, wenn um Erweiterung der Konzessionsbefugnisse von Handelsgesellschaften angesucht wird u. a. m.). So verlangt z. B. neuestens St. O. 183 des Unterhauses für alle Private Acts, welche die Wohnungen der arbeitenden Klassen (Houses of the Labouring Classes) betreffen, dass, wenn durch Expropriation Wohnhäuser der arbeitenden Klassen in einem bestimmten Ausmasse (area von 20 Häusern in London, 10 in der Provinz) erworben werden, anderweitige Fürsorge für die so wohnungslos gewordenen Personen unter Zustimmung der Zentralbehörde vorgesehen werden müssten. Alle diese und ähnliche Anordnungen des Unterhauses sind meist praeter legem erfolgt und nach ihnen müssen sich die Petenten und Promotoren der Bill richten. Auch eine Opposition gegen die Bill kann wegen Nichterfüllung dieser Verwaltungsvorschriften erfolgreich durchgeführt werden. Kompetente Instanz zur Entscheidung dieser Frage sind die Examiners resp. Committee on Standing Orders, welches von der pünktlichen Erfüllung auch dispensieren kann.

3) Seit dem Jahre 1845[1]) sind die sog. Provisional Orders der Zentralbehörden eingeführt, die der Entlastung des Private-Act-Verfahrens dienen sollen. Es ergeht zum Zwecke einer Verwaltungsanordnung oder -Verfügung eine Provisional Order seitens einer Zentralbehörde, wo früher eine Private Act gleich nötig war. Petenten (applicants) für den Erlass einer solchen Order müssen die (durch Gesetz und von der Zentralbehörde erlassenen Regulative) festgesetzten Bedingungen erfüllen, ehe solche Order ergeht. Wird eine solche von Gegeninteressenten angefochten, so erfolgt ihre Behandlung und Entscheidung im gewöhnlichen Verfahren vor einem der Committee über Private Bills. Wird sie nicht angefochten, dann prüfen die Examiners bloss, ob parlamentarisch die Standing Orders erfüllt sind. In beiden Fällen bedarf gewöhnlich die Provisional Order einer Konfirmation durch Gesetz (Confirmation Act). Hier zeigt sich ganz deutlich das Private-Bill-Verfahren als event. Nachprüfung von

---

1) Clifford II. p. 678.

§ 92. Verwaltungsakten, also als verwaltungsgerichtliches Verfahren. Freilich ist das Private-Bill-Verfahren mitunter auch bloss Verwaltungsverfahren und die Grenze zwischen diesem und dem Verwaltungsgerichtsverfahren wird sich hier ebenso schwer ziehen lassen wie bei kontinentalen Verwaltungstribunalen. Die oben angeführten Momente scheinen mir jedoch mehr für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu sprechen, zumal die Engländer selbst den „judicial character" und seine Verstärkung neuerdings immer mehr betonen[1]).

§ 93. Die heutige Praxis des Private-Bill-Verfahrens.

I. Das Private-Bill-Verfahren trägt einen doppelten Charakter an sich: es ist heute vorwiegend Verwaltungsstreitverfahren und Verwaltungsverfahren in Form der Gesetzgebung. Die judizielle Tätigkeit, die im Private-Bill-Verfahren steckt, ist heute nicht mehr wie früher bloss Entscheidung von Zivilstreitigkeiten in erster Linie, wie z. B. Ehescheidungen, Rehabilitation von Personen, die mit „bürgerlichem Tode" bestraft werden etc., sondern vorwiegend Verwaltungsstreitverfahren, meist Delegierung staatlichen Imperiums, Delegierung von Expropriationsbefugnissen, von Steuererhebungsbefugnissen, kommerziellen Monopolen an Verkehrsanstalten und Gemeindebehörden; schliesslich wird auch zuweilen die Naturalisation von Ausländern im Private-Bill-Verfahren vorgenommen. Das Verfahren der Private Bill zerfällt heute in drei Teile: ein Vor-, Zwischen- und ein Hauptverfahren.

Das Vorverfahren spielt sich vor den oberwähnten Examiners, besoldeten Beamten ab. Diese „Prüfer" untersuchen genau, ob die in den Parlamentsbureaus für Private Bills (sog. Private Bill office im Unterhause, office of clerk of the parliaments im Oberhause) hinterlegten Private Bills den Anforderungen der Geschäftsordnung (Standing Orders) entsprechen und hören jene Personen, welche gegen die Vollständigkeit der zur Private Bill gehörigen Beilagen Einwendungen (sog. Memorials) erheben oder die pünktliche Erfüllung der Geschäftsordnungsanforderungen seitens der Promotoren einer Bill anzweifeln (Commons St. O. 69 and 74, Lords St. O. 73). Zu diesem Zwecke müssen bis zu einem festgesetzten Zeitpunkt alle diese Anforderungen erfüllenden Dokumente, z. B. Petitionen, welche die Private Bills einleiten[2]), der Entwurf dieser letztern, Ausweise der nötigen Zeitungspublikationen (gazette notices) u. a. m. bis zu einem bestimmten, für jede Beilage verschiedenen Zeitpunkte in jenen Parlamentsbureaus deponiert werden (sog. lodging). Der äusserste Termin dieser Deposition ist für die Entwürfe der Private Bill der 21. Dezember, für Gelddepositen der 15. Januar. Ausserdem muss jede Private Bill bei jeder Zentralbehörde, in deren Verwaltungszweig sie fällt, jedenfalls aber im Schatzamt und im General Post office hinterlegt werden. Dies letztere geschieht der allgemeinen Kontrolle wegen. Am 18. Januar eines jeden Jahres beginnen die „Prüfer" ihre Tätigkeit, gemäss den vom Sprecher jedes Hauses für sie (Commons St. O. 69 and Lords St. O. 70) gemachten Regulativen. Keine Private Bill kann im Unterhause eingebracht werden, ehe die sie begleitende Petition mit dem Bemerken der Prüfer indossiert ist, dass den Geschäftsordnungen beider Häuser entsprochen wurde.

---

1) Clifford a. a. O. passim und Report 1902, Evidence 1891: „I think the committee sits, or ought to sit, as a judicial tribunal and my endeavour always is to make it as judicial as possible".

2) Diese Vorschrift rührt schon aus dem 17. Jahrhundert her. Hier finden wir in den Commons Journals vom 26. Mai 1685: „The Commons Order, that no Private Bill shall be brought in but upon Petition first presented, truly stating the case, and signed by the Parties, Sureties for such Bill".

Längstens drei Tage nach der Indossierung, oder wenn das Haus dann nicht tagt, längstens drei Tage nach seinem Zusammentritte (Commons St. O. 193 und 195) ist die Bill einzubringen. Aehnliche Bestimmungen gelten für das Oberhaus (St. O. 72—79, insbesondere 86a). **§ 93.**

Nun kommt die erste Lesung der Bill und die Anordnung ihrer Drucklegung in einem der beiden Häuser. In welchem Hause die Bill zuerst einzubringen ist, hängt von der Abmachung ab, die alljährlich zu Beginn jeder Session zwischen dem Stellvertreter des Sprechers, Chairman of the ways and means und dem Chairman of Committees of the House of Lords statt. Nach dieser Abmachung wird ein Teil der schwebenden Bills und zwar der grösste dem Unterhause (siehe Report a. a. O. 1902 p. 181), der kleinere dem Oberhause zugewiesen. — Petitionen gegen die Private Bills sind dem Unterhause nicht später als zehn Tage nach der ersten Lesung (Standing Order 210), dem Oberhause nicht später als sieben Tage nach der zweiten Lesung zu präsentieren (Standing Order 92). Diese Petitionen werden ebenfalls in den Parlamentsbureaus (Private Bills office) deponiert. — Die zweite Lesung soll gewöhnlich im Unterhause zwischen dem vierten bis achten Tag nach der ersten Lesung stattfinden (St. O. 204). Aehnlich im Oberhause (St. O. 91). Nach der zweiten Lesung findet die Verweisung der Bill entweder an das General Committe on Railway and Canal Bills, soferne es sich um Eisenbahnen, Verkehrsstrassen u. ä. handelt, oder an ein vom Committee of Selection bestelltes Komitee, das über die betreffende Private Bill verhandeln soll. In der Praxis pflegen jedoch schon früher, nämlich sobald Petitionen gegen die Bills eingebracht sind, das General Committee und das Committee of Selection gleich nach ihrer Konstituierung die eingebrachten Bills zu gruppieren (sog. grouping) und die Komitees, welche über die einzelnen Gruppen verhandeln sollen, zu bestimmen. Die Verweisung der Bill in das Komiteestadium bedeutet gleichzeitig die Einleitung des Zwischenverfahrens.

Das Zwischenverfahren soll dem öffentlichen Anwalt gewissermassen die Befugnis geben, Privatkollusionen zu hintertreiben. Als öffentlicher Anwalt dieses Streitverfahrens fungiert im Unterhause das Committee on Unopposed Bills, das nach Standing Order 137 mindestens aus drei Mitgliedern, nämlich dem Chairman of ways and means als ex-officio-Mitglied, dem Abgeordneten („member in charge"), der die Bill vertritt, und einem an der Bill uninteressierten (nicht einmal „örtlich" interessierten) Abgeordneten oder einem besoldeten Beamten (referee), als welcher gewöhnlich der juristische Beirat des Sprechers (speaker's counsel) fungiert, bestehen. Im Oberhaus fungiert an Stelle dieses Komitees der Vorsitzende des Finanzkomitees (Chairman of Committees of the House of Lords). Diese prüfen jede Bill genau darauf, ob ihr Gegner erstanden sind, ihr also opponiert wird (opposed) oder nicht (unopposed)[1], und kann verfügen, dass eine Bill, der nicht opponiert wurde, die also ohne Verwaltungsstreitverfahren gewissermassen durchschlüpfen könnte, wie eine opponierte zu behandeln sei. Gleichzeitig werden auch die Ministerien für Handel, Marine, Ackerbau, für Selbstverwaltung u. s. w. verständigt, Einsicht in die Private Bill zu nehmen und Amendments zu beantragen. Hierbei haben die Ministerien gar keine anderen Mittel, um ihre Abänderungsvorschläge und Zusätze durchzusetzen, als wie die anderen Parteien, sie können nur der Bill opponieren und werden wie Privatparteien behandelt. Nach Absolvierung dieses Zwischenverfahrens gelangt die Bill an das Komitee, das

1) Der grössere Teil des Bills ist gewöhnlich „unopposed":

Report 1902 a. a. O.		1898	1899	1900	1901
Bills	opponierte	77	86	126	78
	unopponierte	127	145	122	123

33*

§ 93. infolge jenes „grouping“ für die Private Bill vorgesehen ist.

Das Verfahren vor den Komitees, die über Private Bills verhandeln, sowie ihre Zusammensetzung wird dann noch unten weiter auseinanderzusetzen sein (siehe Kap. parl. Regierung). Hier soll nur über das Verhältnis des Komiteehauptverfahrens zur gesetzgeberischen Prozedur, mit der jede Komiteeentscheidung umkleidet wird, näher berührt werden. Vor allem ist die strenge Unparteilichkeit, mit der die Komitees zusammengesetzt werden, hervorzuheben. Von jeder der beiden grossen, politischen Parteien werden gewöhnlich gleichviel Mitglieder genommen [1]). Politische Meinungsstreitigkeiten ruhen hier vollends [2]), dies wird von den hiefür sicherlich massgebenden, parlamentarischen Advokaten betont („I have found in my experience that no sort of political influence has ever been known inside the Committee room“). Es hängt dies eben mit dem grossen Gewicht der stereotypen zwei Hauptparteien zusammen. Wenn alle Mitglieder der Opposition schon auf den Komiteelisten gestanden haben, so muss natürlich die Doppelmischung des Komitees ausbleiben. Aber das gibt die Opposition gerne zu, indem sie sagt: „the larger party ought to take a larger share of the work“. Jedes Mitglied des Komitees im Unterhause muss vor der Verhandlung die Erklärung abgeben, dass weder es selbst noch seine Wähler an der Bill interessiert sind und dass es nicht eher die Entscheidung fällen werde als bis es alles Beweisvorbringen gehört [3]). Allerdings wird sehr über die Lauheit geklagt, mit der die Komiteemitglieder ihre Pflicht erfüllen [4]). Ja, es ist überhaupt schwer Komiteemitglieder im Unterhause zu finden. Die hiefür am meisten gesuchten Barristers wollen ihre Praxis nicht im Stiche lassen [5]).

Wie sehr gegenüber der Tätigkeit der Komitees, die im Unterhause durchschnittlich 300 Tage (in den Jahren 1898—1901 zwischen 301—396 schwankte) beträgt (wobei durchschnittlich 20—25 Komitees während einer Session sitzen [6]), die

---

1) Report 1902 Ev. 2232 f.

2) Ev. 665.

3) Ev. 20.

4) Report p. 192 ff.

5) Ibidem p. VIII. und Ev. 663—668. Eine gute Zusammenstellung der Mitgliederzahl im Unter- und Oberhause, die sich an den Private Bill Committees beteiligen, gibt der Report of Commons Committee on Private Procedure (Scotland) Bill 1898 Nr. 307 (Appendix Nr. 8 und 9).

Select Committee Returns (1888—1897, inclusive).
Von 670 Unterhausmitgliedern waren Committeemitglieder:

Session		Session	
Session 1888	385	Session 1893—94	344
„ 1889	351	„ 1894	378
„ 1890	355	„ 1895	373
„ 1890—91	296	„ 1896 (including Second Session, 1885)	351
„ 1892	277	„ 1897	325

Year.	Number of Peers who had taken the Oaths.	Number of Peers who sat on Committees.
1888	445	77
1889	460	73
1890	474	105
1890—91	486	88
1892	494	84
1893—94	482	72
1894	491	61
1895	494	59
1896	452	89
1897	469	112

6) Ib. p. 193.

§ 93. Tätigkeit des Parlamentsplenums die untergeordnete erscheint, mag daraus erhellen, dass die gesamte Tätigkeit im Unterhause über Private Bills in den Jahren 1893—1902 zwischen 17—45 Stunden schwankte[1]). Dies gegenüber einer Gesamttagung von mehr als 1200 Stunden während einer Session! Aber selbst das scheint schon zuviel, denn es werden Stimmen laut, dass die Beschäftigung des Unterhauses in erster und zweiter Lesung überhaupt, insbesondere die Diskussionsmöglichkeit in zweiter Lesung, cessieren solle (Report a. a. O. Ev. 11—19, 28—32, 161—65). Das jüngste Blaubuch von 1902 schlägt die Aufhebung der ersten Lesung im Unterhause vor[2]). Freilich ist diese auch heute schon Formsache. Aber dieser Bruch mit der Vergangenheit zeigt den ausgesprochen judiziellen Charakter, den das Private-Bill-Verfahren nunmehr annehmen soll. Im Plenum des Oberhauses ist das Debattieren über Private Bill schon heute geringer als in dem des Unterhauses[3]). Passiert eine Bill im Komitee, so ist nicht nur gewöhnlich ihr Passieren durch das Haus selbst gewährleistet, sondern auch durch das Komitee des andern Hauses. Dies ergibt nachstehende Tabelle (Report 1902, App. 8):

	1896	1897	1898	1899	1900	1901
Zahl der Commons Bills, denen in Lords Committees opponiert wurde	23	22	27	24	39	36
Zahl der Commons Bills, die Lords Committees passierten	23	21	22	21	36	36
Zahl der Commons Bills, die in Lords Committees verworfen wurden	—	1	5	3	3	—
Zahl der Lords Bills, opponiert in Commons Committees	19	20	15	16	9	16
Zahl der Lords Bills, die Commons Committees passierten	19	18	15	15	8	15
Zahl der Lords Bill, die in Commons Committees verworfen wurden	—	2	—	1	1	1

Interessant ist, dass die Möglichkeit, auch reine Interessenten wenngleich Nichtberechtigte, zu hören, mitunter als eine sehr wichtige Vorfrage in einem besonderen Nebenstreitverfahren und im Unterhause vor einem besonderen Gerichtshofe (Court of Referees), im Oberhause vor dem Komitee in der Hauptsache verhandelt wird.

Der Court of Referees im Unterhause setzt sich gemäss St. O. 87 aus dem Chairman of ways and means und mindestens drei anderen Personen, welche vom Sprecher als Referees ernannt werden, zusammen. Diese Personen — gegenwärtig sind es sieben[4]) — können vom Sprecher auch mit andern Personen als Mitglieder des Unterhauses besetzt werden. Unterhausmitglieder, welche als Referees dienen, erhalten gemäss jener St. O. 87 kein Gehalt. Auch die Möglichkeit, einen zweiten Court oder mehrere Courts of Referees zu schaffen, wenn nötig, sieht unsere St. O. vor. Diese Möglichkeit, von der heute noch nicht Gebrauch gemacht wird, ist jedoch an die Bedingung geknüpft, dass jeder Vorsitzende eines nachträglich kreierten Court Mitglied des Unterhauses sein müsse. Im Oberhause fungiert das Komitee in der Hauptsache auch als Court of Referee. Das Verfahren vor dem Unterhaustribunal findet immer statt, ehe das Komiteeverfahren beginnt, eben um dem Komitee die Arbeit zu erleichtern und einen guten Teil der

1) Ib. p. 168. 2) Ib. p. VI. 3) Ib. Ev. 55.
4) Report 1902. Ev. 1343 f.

§ 93. Petitionen, die schon an der Vorfrage der Legitimation scheitern, gleich von vornherein zurückzuweisen. Diese Legitimation zur Erhebung einer Petition gegen die Bill ist es, welche der Entscheidung des Court of Referees unterbreitet wird.

Kläger ist gewöhnlich derjenige, der als Opponent einer Privatbill vor den parlamentarischen Komitees gehört werden möchte, sein Gegner gewöhnlich derjenige, der die Privatbill promoviert, d. h. einbringt[1]). Dieser Streit ist demnach — wie wir sehen, ein Streit um die Parteirolle, welche hier Locus standi heisst. Ein solcher Locus standi wird nicht bloss demjenigen eingeräumt, welcher subjektive Rechte, die durch die Privatbill angegriffen werden, zu verteidigen hat, wie z. B. der Eigentümer des zu expropriierenden Grund und Bodens, sondern auch jeder Interessent, z. B. der Eigentümer einer Eisenbahnlinie, deren Konkurrenzlinie durch Private Bill einer besonderen Aktiengesellschaft übertragen werden soll; ja sogar eine ganze Klasse von Interessenten kann zum Locus standi, d. i. zur Parteirolle berechtigt erscheinen, so z. B. bei Verleihung von Steuergerechtigkeiten an Kommunalverbände durch Private Bill, gegen welche die ganze Klasse jener Kaufleute, die besonders von den neuen Steuerauflagen betroffen werden könnten, gehört werden muss[2]).

Legitimiert ist jeder Eigentümer eines von der Private Bill betroffenen Grundstücks zur Erhebung einer Petition[3]). Sodann aber jede Person, welche sich durch die Bill „in seinen Interessen erheblich geschädigt" glaubt („injuriously affected"). Gerade hierüber entsteht Streit, wer dies ist oder sich so fühlen kann. Diese Frage ist nur ausnahmsweise schon durch Geschäftsordnung des Unterhauses (St. O. 134a and 134c) entschieden. Meist ist dieser Punkt dem Ermessen des Court vorbehalten, der sich nur an seine eigenen Präcedenzfälle gebunden erachtet. Der Gerichtshof entscheidet dann nicht bloss ob, sondern inwieweit der Petent einen Locus standi hat. Er entscheidet über die Tatsache des „limited" oder „unlimited Locus standi"[4]). Im letzten Falle erlangt der Petent die Befugnis, gegen die ganze Bill insbesondere die Praeambel, die, wie wir hörten, der wichtigste Teil der Bill ist, zu opponieren. Im erstern Falle nur gegen diese oder jene Klausel. Dieser Unterschied ist von der grössten Wichtigkeit, da sich bei einem „unlimited Locus standi" der Petent gegen jede noch so geringe Schadenszufügung wehren kann, während er beim „limited Locus standi" nur dann im Komitee opponieren kann, wenn die betreffende Klausel, für die sein Locus standi zugelassen ist, verhandelt wird. Hier ist er ungünstiger gestellt, da inzwischen schon andere, ihn vielleicht schädigende Klauseln angenommen worden sind, während er nun zusehen kann, wie er deren nachteilige Wirkung doch teilweise wieder aufheben mag.

Der Court of Referees ist dem Unterhause gegenüber vollkommen[5]) unabhängig, dagegen im Oberhause ist das Komitee natürlich wie in der Hauptsache, so in Bezug auf Locus standi einer ev. Anweisung des Hauses, der Partei den Locus standi doch zu gewähren, ausgesetzt. Auch im Unterhause kann das Komitee in der Hauptsache auf Anweisung des Hauses den vom Court of Referees abgewiesenen Petenten die Parteirolle dennoch geben[6]).

Ist das Hauptverfahren von den Komitees mit oder ohne das zuletzt beschriebene Nebenverfahren erledigt, dann wird die Bill mit den Zusätzen und Abänderungen dem

1) May p. 733.
2) May p. 735.
3) Wheeler a. a. O. p. 72 ff.
4) Wheeler a. a. O. p. 61 ff.
5) Ib. p. 49 f.
6) Die Tätigkeit des Court of Referees im Unterhause wird am besten durch folgende Tabelle illustriert:

(Siehe nächste Seite!)

Hause mitgeteilt, das entweder eine — was sehr selten geschieht — neuerliche Verweisung vor ein Komitee (recommitment) oder Abänderungen vornimmt oder, was die Regel ist, die Bill gemäss dem Komiteeberichte annimmt und die Bill in dritter Lesung passieren lässt [1]).

II. Die Praxis der Provisional Orders [2]). Dieselbe soll an dem ausgebildetsten Typus derselben, nämlich demjenigen, welche das Ministerium für Selbstverwaltung das Local Government Board erlässt, erörtert werden. Es ist dies deshalb der ausgebildetste Typus, weil hier die Local Inquiry, von der bald mehr zu sagen sein wird, die Regel ist. Aber auch die andern Zentralbehörden erlassen solche Provisional Orders (s. weiter unten Kap. parl. Regierung).

Die Ermächtigung zum Erlasse einer Provisional Order muss in einem Gesetze gegeben sein. Der Erlass erfolgt auf Antrag einer Partei (application). Ein solcher Parteiantrag muss den gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen und den vom Ministerium erlassenen Instruktionen gemäss sein. Diese Instructionen haben gewöhnlich keine gesetzliche Ermächtigung [3]). Sie dienen meist zu dem Zwecke, um die rechtzeitige Anbringung des Antrags und die rechtzeitige Vorlage der Confirmation Bill zu ermöglichen, welch letztere eine Public (nicht Private!) Bill ist und demgemäss behandelt wird. Sind diese Voraussetzungen als richtig geprüft, dann wird der Lokalaugenschein an Ort und Stelle die sog. Local Inquiry von einem technisch geschulten Inspektor des Ministeriums abgehalten. Oeffentliche Bekanntmachungen durch Zeitungen und sonstige Verständigung der Interessenten von dem Zwecke der beantragten Order gehen der Local Inquiry voran. Vor dem Inspektor äussern sich die Parteien für und wider die Order. Er berichtet hierüber sowie über die ganze Inquiry dem Ministerium. Der Bericht ist ein „private document“ des Ministeriums und wird gewöhnlich dem Parlamente nicht vorgelegt [4]). Auf diesen Bericht hin entscheidet das Ministerium, ob die Order ergehen soll oder nicht. Der Entwurf der Order wird gewöhnlich von dem

---

Report 1902: Appendix Nr. 13.
Prepared in the Committee Office, and handed in by the Chairman.
Court of Referees.

Year.	Number of Petitions presented against Bills (including Provisional Order Bills).	Objections Lodged against Petitions.	Cases set down for Hearing in the Court of Referees.	Petitions wholly or partially disallowed by Court of Referees.
1898	764	102	90	36
1899	1 663	84	60	33
1900	1 061	102	87	26
1901	940	129	118	47

1) Die Private-Bill-Tätigkeit des Unterhauses, findet in folgender Tabelle ihre Illustration, Private Business (Report 1902, App. Nr. 12):

	1898	1899	1900	1901
Number of Private Bills read a first in the House of Commons	228	249	258	223
Bills opposed	77	86	—	78
Bills unopposed	127	145	—	123
Number of Petitions presented against Bills	737	1631	—	885

2) S. zu folgendem May a. a. O. ch. XXVI. und Report 1902 p. 185 ff.

3) Ausnahme: Die Instructions unter der Gas- und Waterworks Facilities Act 1870 (33 and 34 Vict. c. 70) und ihre Amendment Acte von 1873 (36 and 37 Vict. c. 89).

4) Ausnahmen wieder die obigen Acte, insbesondere die von 1873 s. 13 (5).

§ 93. juristischen Beirat abgefasst[1]). Ist eine genügende Anzahl von Orders für verschiedene Applikanten vorhanden, dann werden alle die Orders zusammen einer Confirmation Bill angehängt, welche aus einem kurzen Titel (short title), einer Praeambel, einer Konfirmationsklausel und einer Schedule besteht, in der die Provisional Orders aufgeführt erscheinen. Konfirmationsbills müssen längstens bis 1. Juni im Unterhause (St. O. 193a) das erste Mal gelesen werden. Im Oberhause ist keine Standing Order hiefür, dieser Termin also nach Sessionen schwankend. Die Provisional Orders des Local Government werden von den Examiners nicht besonders daraufhin geprüft, ob die Standing Orders erfüllt sind. Ein Certifikat des juristischen Beirats des Ministeriums genügt und befriedigt die Examiners. Wo keine besonderen Standing Orders zu erfüllen sind, genügt eine Bescheinigung des juristischen Beirats hierüber den Examiners. Nun geht, wenn die Provisional Orders nicht angefochten sind, die Confirmation Bill ihren Weg als öffentliche Bill durch das Parlament. Wird aber eine Provisional Order angefochten, dann erfolgt ihre Behandlung in einem Komitee des betreffenden Hauses, wo die Confirmation Bill ihren Anfang genommen hat. Die Behandlung im Komitee ist wie bei jeder Private Bill. Parteien werden gehört, der Inspektor des Local Government in zeugenähnlicher Weise von den Parteien befragt, doch nur mit Erlaubnis des Komitees. Wird nur einer Order opponiert, so geht dennoch die ganze Bill im Unterhause (St. O. 208a) an das Komitee. Die Promotoren jeder opponierten Order haben ihre Order zu vertreten. Das Komitee kann aber auch bezüglich der unopponierten Orders vom juristischen Beirat des Ministeriums Belege verlangen. Der weitere Verlauf ist wie bei jeder Private Bill. Im Oberhause wird nicht die ganze Bill, sondern nur die opponierte Order vor das Komitee (St. O. 96) gebracht. Nach dem Report dieses Select Committee über die opponierte Order wird dann im Oberhause die ganze Bill dem Komitee des ganzen Hauses überwiesen. Nach dem Report dieses Komitees erfolgt dritte Lesung etc. Nachdem die Confirmation Bill den Royal Assent erhalten, wird jede Partei vom Ministerium davon verständigt und eine Kopie der Act beigelegt. Eventuelle Aenderungen, die das Parlament an der Provisional Order vorzunehmen für gut befunden hat, werden ebenfalls den Parteien bekanntgegeben.

Besondere Unterarten der gewöhnlichen Provisional Orders sind die bedingten und befristeten. So ist z. B. die Order, die in Gemässheit der s. 39 (5.) der Housing of the Working Classes Act von 1890 ergeht, nur dann eine Provisional Order, wenn der enteignete Eigentümer ihr opponiert. Erst dann unterliegt sie dem bei Provisional Orders üblichen Verfahren. Wir haben es hier mit einer b e d i n g t e n P r o v i s i o n a l O r d e r zu tun. Dagegen ist die Order, die in Gemässheit der Public Health (ships) Act 1885 (48 and 49 Vict. c. 35) ergeht, nur dann als Provisional Order zu behandeln, wenn ihr bis zu einem bestimmten Zeitpunkt opponiert wird. Das ist das Beispiel einer b e f r i s t e t e n Order. Solche Fälle sind in den Gesetzen nicht selten (Report a. a. O. p. 186).

Dieses System soll — wie manche englische Juristen[2]) befürworten, noch Ausdehnung erfahren auf Kosten des bisher üblichen Private-Bill-Verfahrens, der Appell ans Parlament immer mehr entfernt, ja ganz aufgehoben werden. Namentlich bei Enteignungen. D a d u r c h w ü r d e d a s e n g l i s c h e P r i v a t e - B i l l v e r f a h r e n a l l m ä h l i c h g a n z i n d a s k o n t i n e n t a l e V e r o r d n u n g s w e s e n d e r Z e n t r a l b e h ö r d e n ü b e r g e h e n. So ist auch schon ein guter Anfang gemacht. Enteignungen zu Gunsten einer Landgemeinde bedürfen, um Rechtskraft zu erlangen,

1) Ausnahme wieder die erwähnten Acte.
2) Report a. a. O. p. 1881.

nur der Konfirmation des Ministeriums für Selbstverwaltung (s. 9 und 10 der Local Government Act von 1894). Diese Tendenz, das Private-Bill-Verfahren durch ein kontinentales Verordnungssystem abzulösen, und zwar um dem Parlament Arbeit abzunehmen — spiegelt sich ganz deutlich schon in jenen bedingten und befristeten Provisional Orders, namentlich aber in dem ebengenannten Falle wieder. Dies mögen sich alle die kontinentalen Rechtsstaatsfanatiker vor Augen halten, die in dem Private Billverfahren den Gipfelpunkt des Rechtsstaats erblicken wollen. Die Engländer sind hier schon anderer Meinung. Insbesondere hat man aus Kostspieligkeitsgründen für Schottland den teilweisen Ersatz des Private Bill, durch ein Provisional-Order-Verfahren in der Private Legislation Procedure (Scotland) Act von 1899 vorgenommen (s. darüber weiter unten S. 525.) Von den 29 Bewerbungen für schottische Provisional Orders in der Session 1901/1902 wurden bloss 7 als Private Bills behandelt [1]).

Die Gesamttätigkeit des Parlaments in Bezug auf Provisional Orders wird durch folgende Tabelle illustriert (Report. a. a. O. App. Nr. 11).

Provisional Orders Confirmation Bills.

Jahr.	Zahl der Bills.	Zahl der in Commons Committees opponierten Orders.	Zahl der von Commons Committees nicht bestätigten Orders.	Zahl aller bestätigten Orders (opponierter und nicht opponierter).
1898	56	7	—	168
1899	64	13	1	195
1900	62	13	—	185
1901	85	33	—	256 [2])

III. Kosten und Gebühren. Kosten, Streitkosten werden nicht immer zugesprochen, sondern zur Strafe derjenigen Partei, welche „unvernünftig oder chikanös" entweder eine Bill provoziert oder ihr opponiert. Die Kosten werden dann vom Select Committee, das über die Privatbill in der Hauptsache verhandelt hat, auferlegt. Der Court of Referees hat dies Recht nicht. Das Komitee muss seinen Beschluss einstimmig gefasst haben. Neuere Acte verlangen bloss Stimmenmehrheit: so die Allotments Act 1887, die Dwellings of the Working Classes Act 1890, die Allotments (Scotland) Act 1892 und die Private Legislation Procedure (Scotland) Act 1899. Neuerdings wird die allgemeine Erweiterung dieses Prinzips verlangt [3]).

Seit dem Jahre 1871 wurde auch die Möglichkeit der Kostenauferlegung im Provisional-Order-Verfahren dem Komitee zugesprochen. Hier bedarf es keiner Einstimmig-

1) Report a. a. O. p. 167.

2) Das Gesamtverhältnis von Provisional Orders zu Private Bills gibt folgende Tabelle Report 1902 p. 15.

1892.	1893.	1894.	1895.	1896.	1897.	1898.	1899.	1900.	1901.
Total number of Bills introduced.									
219	175	163	153	216	262	228	249	258	223
Unopposed Bills.									
115	107	100	18	14	71	127	145	122	123
Provisional Orders.									
43	51	54	57	63	57	49	53	47	52
Total.									
158	158	154	75	104	128	176	198	169	175

3) Report a. a. O. p. V.

§ 93. keit des Komitees, vor dem eine opponierte Provisional Order verhandelt wird. Die Kostenauferlegung erfolgt nicht bloss, wenn die Opposition „unvernünftig und chikanös", sondern wenn sie bloss durch „die begleitenden Umstände" nicht gerechtfertigt war[1]). Die wirkliche Taxation, d. i. die Bemessung der auferlegten Kosten für den konkreten Fall, erfolgt in jedem der beiden Häuser durch einen sog. taxing officer, der für das Unterhaus eben jetzt einer der Examiners ist[2]).

Fees (Gebühren) müssen immer gezahlt werden und zwar vom Promoter der Private Bill und vom Antragsteller der Provisional Order. Das Verfahren mittelst Provisional Order hat bedeutend billigere Gebühren als das mittelst Private Bill. Das erstere kostet jetzt durchschnittlich 60—70 £, das letztere mindestens 400 £[3]), doch kommen auch, namentlich wenn der Bill opponiert worden ist, viel höhere Summen vor, sogar über 5000 £[4]). Alle die Gebühren werden von jedem einzelnen Hause erhoben. Davon werden die Gehälter der Parlamentsbeamten, insbesondere derjenigen, welche beim Private Bill-Verfahren tätig sind, bestritten, der Ueberschuss in die Staatskasse gezahlt[5]).

1) Clifford II. p. 813.
2) Report a. a. O. p. 106. Das Verfahren ist durch die sogen. Costs Acts 12 and 13 Vict. c. 78 und 28 and 29 Vict. c. 27 geregelt.
3) Report a. a. O. Ev. 1704 ff.
4) Report a. a. O. p. 209.

	Totalsumme	Gebühren im Hause der Lords.	Gebühren im Hause der Commons.	Advokaten-Gebühren
Bill of Costs above £ 5 000.				
	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
Promotion of Derby Corporation Bill 1901	12 205 1 5	186 14 —	423 15 6	2 615 4 6
Costs of Leicester Corporation in promoting Leicester Corporation Water Bill, 1899 . . . . . . And opposing Derby Corporation Bill, 1899, and Sheffield Corporation Water Bill, 1899	30 944 17 6	—	402 4 —	3 764 15 6
Promotion of Workington Railway and Docks Bill, 1900	7 933 15 1	202 7 —	240 2 6	1 096 19 6
Zwischen £ 1 000 und £ 5 000.				
Promotions of—				
Ramsgate Corporation Bill, 1900	3 222 7 3	169 10 —	104 — —	710 16 —
Brighton Corporation Bill, 1901	2 786 1 1	136 4 —	161 6 —	557 11 6
Aston Manor Urban District Council Tramways Bill, 1901 (nnopposed)	1 170 7 3	123 12 —	84 — —	—
Zwischen £ 500 und £ 1 000.				
Promotions of—				
Rhondda Urban District Council Bill 1899	953 11 9	142 6 —	81 — —	123 7 —
Sutton-in-Ashfield Urban District Council Water Bill, 1901 (unopposed)	564 12 4	120 4 6	90 — —	—
Finedon Urban District Council Water Bill, 1902 (unopposed)	708 7 8	100 12 —	81 — —	—

5) Report a. a. O. Appendix, Nr. 6. Paper handed in by Mr. Gibbons.
(Schluss der Anmerkung siehe nächste Seite.)

Die Expropriation auf dem Wege der Private act und Provisional order[1]. § 94.

I. Allgemeine Grundsätze.

Die Grundlage des englischen Expropriationsrechts wird von Blackstone (1. Comm. 189) dahin formuliert, dass niemandem Eigentum entzogen werden darf, selbst nicht zum Zwecke des Allgemeinwohls („not even for the general good of the whole community") es wäre denn, dass ein Gesetz diese Enteignung ausspricht und gegen billige Entschädigung dies verfügt („but by giving him a full indemnification and equivalent for the injury, thereby sustained"). Blackstone gibt nur in erweiterter und systematisierender Form wieder, was vor ihm schon Locke in seinen Two Treastises bk. II. ch. XI. Nr. 138 („The supream Power cannot take from any Man any part of his Property without his own consent ..... This is not much to be feared in Governments where the Legislative consists .... in Assemblies which are variable, whose members upon the dissolution of the Assembly, are Subjects under the common Laws of their Country equally with the rest) und bk. II. ch. X. Nr. 181 vorträgt. Es ist nur die Whigdoktrin der damaligen Zeit damit wiedergegeben, die durch die glorreiche Revolution siegreich die Bestimmung der Petition of Right von 1628 verallgemeinert und die auch Blackstone im obigen Zusammenhange zitiert: „That no man hereafter be compelled to make or yield, any gift loan, benevolence tax, or such like charge, without common consent by Act of Parliament."

Fragen wir nun, ob diese Whigdoktrin, die zur Expropriation eine lex specialis und zum obersten Richter über die Frage der Enteignungsnotwendigkeit immer die

Approximate Estimate of the Charges Incurred in connection with Private Business in the House of Commons, during the Year ended 31st March 1902.

1 Chairman of Ways and Means	£	2 500
1 Secretary to Chairman of Ways and Means	„	100
1 Attendant on Chairman of Ways and Means	„	147
1 Counsel to Speaker	„	1 800
1 Referee	„	1 000
Assistance in Office of Referee	„	1 240
1 Clerk to Referees	„	35
1 Examiner of Petitions and Taxing Officer	„	1 200
1 Clerk to Examiner of Petitions and Taxing Officer	„	50
Assistance in Examiner's Office	„	68
1 Collector of Fees	„	500
4 Committee Clerks	„	647
Private Bill Office:		
5 Clerks	„	3 225
2 Messengers	„	260
Copying	„	20
Total	£	11 792
Fees received from Private Business, year ended 31st March 1892	£	40 683
Fees received in year endet 31st March 1899	£	36 382
„ „ „ 1900	„	41 923
„ „ „ 1901	„	45 750
„ „ „ 1902	„	40 683

1) Literatur: Cripps, on Compensation 32 ed. 1892. Lloyd, on Compensation 6 ed. 1895. J. B. Browne-Allan, Law of Compensation, London 1896. Renton vol. III. p. 232 ff. und 240 ff., vol. VII. p. 265—288. Aus der deutschen Literatur vorzüglich Max Layer, Prinzipien des Enteignungsrechts, 1902. (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von Jellinek-Meyer-Anschütz Bd. III.) passim.

§ 94. Legislatur erhebt (weil, wie Blackstone a. a. O. sagt: „it would be dangerous to allow any private man, or even any public tribunal, to be the judge of this common good, and to decide whether it be expedient or no“) noch heute in voller Geltung steht, so ist die Antwort: durchaus nicht!

Vor allem ist die Notwendigkeit einer lex specialis in jedem einzelnen Enteignungsfall wesentlich herabgemindert. Seit 1845 existiert die Lands Clauses Consolidation Act (8 and 9 Vict. c. 18)[1]), welche die in jedem Enteignungs- und Entschädigungsverfahren zu befolgenden Normen ein für allemal vorschreibt und für gewöhnlich bei jedem eine Enteignung anordnenden gesetzgeberischen Act als implicite in die lex specialis (Private Act oder Provisional order) mit eingeschlossen gilt. Vor der oben genannten Act war es üblich, diejenigen Klauseln, die sich auf die Entschädigung (compensation) und, was damit zusammenhing, bezogen, in jede Private Bill, die eine Enteignung anordnete, besonders aufzunehmen. Trotzdem diese Klauseln beinahe stereotyp geworden waren (sie heissen deshalb „common clauses“), wurde alle Findigkeit der Advokaten darauf verwendet, in jedem Einzelfalle günstigere Bedingungen der Enteignung, als sie durch jene „common clauses“ für gewöhnlich gegeben waren, herauszuschlagen und vom Private-Bill-Gesetzgeber, dem Parlament, zu erschleichen.

Um dem einen Riegel für alle Zeiten vorzuschieben und die damit gewöhnlich verbundenen grösseren Kosten zu verhindern, wurde die genannte Lands Clauses Consolidation Act von 1845 erlassen[2]), die beinahe all das regelt, was in unsern kontinentalen Enteignungsgesetzen sich findet, bis auf zwei Punkte: Einmal sind in der obigen Act anders als in der Mehrzahl der kontinentalen Enteignungsgesetze, nicht die Enteignungsgründe aufgezählt, und dem Parlament ist es demnach offengelassen, eine neue Kategorie von Enteignungsgründen im Einzelfalle zuzulassen.

Sodann ist prinzipiell noch immer das Parlament oberster Richter über die Frage der Notwendigkeit der Enteignung im Einzelfalle. Das Parlament hat prinzipiell noch immer an Stelle der kontinentalen Verwaltungsbehörden darüber zu entscheiden, ob genügender Anlass ev. durch frühere allgemeine Gesetze gebilligter Anlass zur Enteignung im Einzelfalle vorliegt und sodann, welche Grundstücke für das Unternehmen nötig sind. Das Parlament entscheidet darüber durch Private Act prinzipiell, und so vollzieht sich das, was wir technisch die Erlaubniserteilung zur Enteignung und das Planfeststellungsverfahren nennen, prinzipiell immer in den Komitees des Parlaments mit nachträglicher Sanktion des letzteren. Zu diesem Zwecke müssen gemäss den Standing orders beider Häuser in Enteignungsfällen, die auf dem Wege der Private Act festgestellt werden, die Pläne, auf denen die zu enteignenden Grundstücke verzeichnet sind, mit einem sog. book of reference, in welchem die Namen der Eigentümer jener Grundstücke angegeben sind, von den Enteignungswerbern bei den Kommunalbehörden der res sita (d. i. gewöhnlich im office des clerk of the peace) und ausserdem Kopien dieser Dokumente in dem Private Bill office des Unterhauses und (in dem office of the clerk of the Parliament) im Oberhause hinterlegt werden.

Diese Dokumente bilden dann die Verhandlungsgrundlage vor den Private Bill

1) Sie erfuhr Abänderungen und Ergänzungen durch die folgenden Akte: 23 and 24 Vict. c. 106, 32 and 33 Vict. c. 18, 46 Vict. c. 15 und 58/59 Vict. c. 11.

2) Analoge Akte ergingen für Enteignung zu Eisenbahnbauten als 8 and 9 Vict. c. 20, für Einrichtung von Markt- und Messplätzen 10 and 11 Vict. c. 14, für Hafenanlagen 10 and 11 Vict c. 27, von Kirchhöfen 10 and 11 Vict. c. 65, für Wasserbauten 10 and 11 Vict. c. 17, für Verschönerungsanlagen in Städten 10 and 11 Vict. c. 34 u. a. m.

Committees des Parlaments, und jede Enteignungs-Private Act enthält dann die stereotype Klausel: „Subject to the provisions and for the purposes of this Act, the promoters of the undertaking may enter upon, take, and use the lands, delineated and described in the deposited plans and books of reference, or any of them.“ § 94.

Diese beiden scheinbaren Grunddifferenzen vom kontinentalen Rechte weist das englische Enteignungsrecht auf. Aber sie sind nur, wie gesagt, scheinbar. Denn vor allem hat eine umfassende Verwaltungsgesetzgebung seit der Mitte der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts eine Reihe von Enteignungsgründen durch allgemeine, Public Acts geschaffen, die den in kontinentalen Enteignungsgesetzen aufgezählten vollkommen analog sind. So kann gegenwärtig enteignet werden: Für Zwecke der Heeresverwaltung, welche in einer Reihe von Gesetzen genau angegeben sind, für die der Kriegsmarine, für Kommunalzwecke (wie sie gegeben sind, durch die Public health Act von 1875 und die Local Government Act von 1888 und 1894, die Municipal Corporations Act 1882), für die Zwecke der Erweiterung von Strassen, von städtischen Anlagen, von Arbeiterwohnungen, Landanweisungen und Ansiedlung kleiner Grundeigentümer, Gemeinheitsteilungen, Anlage freier Plätze, Kirchenbauten, Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen etc., für Zwecke allgemeiner Nützlichkeit, wie Kirchhöfe, elektrische Beleuchtungen, Gasbereitungsanstalten, Hafenanlagen, Markt- und Messplätze, Wasserbauten, Eisenbahnen und Tramways, schliesslich für Staatsbauten, Zollhäuser, Gefängnisse, hauptstädtische Polizeigebände, Postgebäude und andere öffentliche Gebäude (namentlich kommt hiefür die Act von 1896, 59/60 Vict. c. 23 und die von 1897, 60/1 Vict. c. 27 in Betracht). Prinzipiell aber kann das Parlament immer einen neuen Enteignungsgrund in der einen oder andern Private Act zur Anwendung bringen, was freilich wegen der Fülle der bereits gegebenen ganz unpraktisch ist.

Sodann hat das Parlament in der Mehrzahl der genannten Fälle die Arbeitslast der Feststellung des Enteignungsfalls und der Planfeststellung durch das Institut der Provisional orders, von dem wir oben sprachen auf die Schultern der hiebei interessierten Zentralbehörden abgewälzt und sich nur die formelle Sanktion in Gestalt der Confirmation Act vorbehalten.

Für Schottland ist dies noch nach der Richtung hin erweitert, dass selbst überall dort, wo für England eine Private Bill nötig wäre, nunmehr für Schottland nach der Act von 1899 (62 and 63 Vict. c. 47)[1]) blosses

1) Das Verfahren wird mit einem an den Sekretär für Schottland gerichteten Gesuch um Erlassung einer Provisional order eingeleitet, für welche schon ein Entwurf (sog. draft order) vorzulegen ist, und zwar im Bureau des Clerk of Parliament, dem Private Bill office und im Schatzamt (s. 1). Die Chairmen beider Häuser prüfen nun die draft order, insbesondere ob der Gegenstand nicht von solcher Wichtigkeit sei, dass er nur durch Private Bill erledigt werden kann. Sie berichten hierüber dem Sekretär von Schottland, der auf diesen Bericht hin die Erlassung der Provisional Order verweigern kann (s. 2). Tut er dies nicht, so prüft der Examiner, der für diese Zwecke von den Chairmen angestellt ist (s. 12), den Entwurf der Order auf seine Uebereinstimmung mit den allgemeinen Vorschriften (general orders), welche für die Erlassung dieser schottischen Provisional Orders aufgestellt sind. Der Sekretär für Schottland kann auch einen Lokalaugenschein an Ort und Stelle unter Zuziehung der interessierten Parteien anordnen (sog. Inquiry) (s. 3). Diese Inquiry wird von 4 Kommissären geleitet, die gewöhnlich aus einer von vornherein feststehenden Liste von Parlamentsmitgliedern (parliamentary panel) durch die beiden Chairmen der Häuser für den Einzelfall bestellt werden. Sind nicht genug Parlamentsmitglieder für diesen Zweck zu Gebote, so kann der Sekretär für Schottland aus einer im vorhinein festgestellten Liste von 20 Nichtparlamentariern (sog.

§ 94. Gesuch um eine Provisional order genügt und nur dann, wenn der Chairman of Ways and Means im Unterhause oder Chairman of the Committees of the House of Lords es verlangt, oder eine Opposition der Erlassung der Provisional order erwachsen ist, das Verfahren sich in ein Private Billverfahren umwandelt. Eine analoge Bill ist nunmehr für Wales in der laufenden Session (1904) eingebracht worden, und bei der Gelegenheit sind auch im Unterhause Stimmen laut geworden, die ein gleiches Verfahren für Lancaster und Yorkshire wünschen (Hans. Deb. 4. ser. vol. 132 p. 750ff.). Man sieht, die Annäherung an das kontinentale Enteignungssystem ist eine beinahe vollständige. Ganz ist sie aber noch nicht erfolgt, denn selbst bei dem ausgedehnten Provisional-Order-System ist doch ein Anrufen des Parlaments durch den Enteigneten, der gegen die Provisional order opponiert, möglich. Freilich dürfen wir dies wegen der hohen Kosten solcher Opposition nicht hoch anschlagen. Abgesehen davon, ist in einem Falle der Enteignung, wie er durch die Local Government Act von 1894 (56/57 Vict. c. 73) in Sektion 9 vorgesehen ist, das kontinentale System der Enteignung durch Verwaltungsbehörden an Stelle des Parlaments vorgesehen. Danach kann ein Kirchspiel für die Zwecke der Local Government Act und für die Zwecke der Landanweisung an kleine Grundeigentümer (allotment) den Enteignungsantrag zur Erwerbung von Grund und Boden für die genannten Zwecke beim Grafschaftsrat stellen. Derselbe erteilt dann die Enteignungsbefugnis, und erhebt sich Opposition dagegen, so wird dieselbe endgültig und ohne Appell an das Parlament vom Ministerium der Selbstverwaltung (Lord Government Board) entschieden. So sehr ist man schon in England von dem Satze Blackstone's abgekommen „it would be dangerous to allow any private men, or even any public tribunal, to be the judge of the common good, and to decide, whether is be expedient, or no".

II. Die Prinzipien des in den Lands Clauses Acts niedergelegten Enteignungsrechts.

Mit der Private Act oder Provisional order beginnt das eigentliche Enteignungsverfahren. Der Enteigner heisst der „promoter of the undertaking", der Expropriat „the owner".

Zuerst versucht es der „promoter" auf gütlichem Wege. Zu diesem Zwecke gibt er dem Expropriaten die Nachricht, dass er mit ihm Verhandlungen gütlicher Art beginnen wolle. Das ist die sog. „Notice to treat". In derselben gibt er auch bekannt, welches von den Grundstücken, die er infolge der Ermächtigung des Parlaments enteignen

---

extra-parlamentary panel) die Ergänzung vornehmen (s. 4 und s. 5). Von den Kommissaren wird nun jede Opposition gegen die Erlassung der erbetenen Provisional Order angehört, aber auch die gegen den Locus standi der Gegenpartei. Die Kommissäre haben das Recht, Urkundedition zu verlangen und Zeugen unter Eid einzuvernehmen (s. 18). Empfehlen die Kommissäre den Erlass der Order, dann ergeht eine Provisional Order; verweigern sie die Empfehlung, dann versagt der Sekretär für Schottland sie (s. 8). Das Verfahren der Inquiry kann ganz unterbleiben und die Provisional Order ohne dieselbe ergehen, wenn sich keine Opposition erhoben hat (s. 7). Aber selbst wenn die Provisional Order erlassen worden ist und die Bestätigungsbill für dieselbe (sog. Confirmation Bill) im Parlamente steht, kann innerhalb von 7 Tagen nach Einbringung der Bill gegen die Order petitioniert werden. In diesem Fall steht es jedem Parlamentsmitglied in seinem Hause zu, den Antrag zu stellen, dass die Bill einem Joint-Committee beider Häuser überwiesen werde. Vor diesem Komitee vollzieht sich dann ein kontradiktorische Verhandlung wie vor jedem andern Private-Bill-Committee, und das Joint-Committee hat auch das Recht der Kostenauferlegung (s. 9). Erhebt sich keine Opposition gegen die Provisional Order, dann überspringt die Confirmation Bill das Reportstadium und steht nach der 2. gleich zur 3. Lesung (s. 9 [6] leg. cit).

kann, auch enteignen will. Er braucht nämlich nicht alle zu enteignen. Ja es kann sogar der Expropriat mittelst Klage vor den ordentlichen Gerichten dartun, dass der Enteigner nicht alle Grundstücke für sein Unternehmen wirklich brauche. Auch kann der Expropriat ebendort nachweisen, dass der Unternehmer für andere Zwecke, als für die das Parlament die Enteignung bewilligt hat, dieselbe verwenden wolle. Solche „collateral purposes“ braucht der Enteignete sich nicht gefallen zu lassen, ausgenommen wenn Staats- und Kommunalbehörden die Enteigner sind (s. Browne-Allan, the Law of Compensation 1896, p. 35 ff.). § 94.

In der „Notice“ muss der Enteigner auch den Enteigneten auffordern, seine Ansprüche anzugeben.

Durch diese „Notice to treat“ ist der promoter schon gebunden. Er kann nämlich auf Verlangen des Expropriaten gezwungen werden und zwar durch „writ of Mandamus“ von dem ordentlichen Richter dazu verhalten werden, die weitern Enteignungsschritte bis zum Schlusse durchzuführen (s. Browne-Allan a. a. O. p. 47).

Auf die „Notice“ kann der Enteigner drei verschiedene Wege beschreiten. Er kann die Summe, die er als Entschädigung angibt, von dem Enteigner wirklich ausgezahlt erhalten, und alles löst sich dann in eitel Wohlgefallen auf.

Er kann zum zweiten eine „Counternotice“ an den Enteigner ergehen lassen und ihn in derselben auffordern, das ganze Anwesen zu kaufen, nicht bloss den Teil, den der Unternehmer, promoter, wünscht. Dies kann der Enteignete in zwei durch das Gesetz ihm eingeräumten Fällen (S. 92 und S. 93 der Land Cl. C. A. von 1845) nämlich:

1) wenn der Unternehmer bloss einen Teil eines Hauses, Gebäudes, oder einer Fabrik verlangt;

2) wenn der Unternehmer von nicht in Städten gelegenem Grund und Boden soviel von dem Enteigneten verlangt, dass diesem dann nur noch weniger als 1/2 Acre (d. i. 20 Ar unseres Flächenmasses) verbleiben würden.

Durch solche „Counternotice“ kann der Promoter abgeschreckt werden und sich weigern, diesem Angebote zu folgen. In diesem Falle verlieren die „Notice“ und alle Schritte, die der Promoter bisher eingeleitet hat, ihre Kraft (Browne-Allan a. a. O. p. 48).

Die dritte Möglichkeit, die dem Enteigneten offen steht, ist, auf die zwangsweise Enteignung es ankommen zu lassen.

Wenn nämlich nach 21 Tagen von dem Ergehen der „Notice“ an gerechnet zwischen Enteigner und Enteignetem keine Verständigung zu stande kommt, so kann der erstere die Bestellung eines Tribunals für die Zwecke der Abschätzung der von ihm zur Enteignung verlangten Immobilien fordern.

Diese Tribunale sind normal genommen die folgenden:

I) Je ein von jeder Partei bestellter Surveyor d. h. Sachverständiger. Können sich diese beiden nicht einigen, so wird ein dritter Sachverständiger von zwei Friedensrichtern bestellt. Das Verfahren mittelst Surveyors wird eingeleitet, wenn der Enteignete physisch oder rechtlich unfähig ist, seine Interessen zu wahren.

Desgleichen, wenn es sich um die Enteignung von Allmendengenossen etc. handelt. Schliesslich dann, wenn der Enteignete ausser Landes ist, oder wenn er nicht im Falle, dass eine Jury zur Abschätzung eingesetzt ist, rechtzeitig vor diesem Tribunal erscheint. In diesem Falle wird nur ein Surveyor von den Friedensrichtern bestellt.

II) Das zweite Abschätzungstribunal sind zwei Friedensrichter, nämlich dann, wenn der von den Enteigneten erhobene Entschädigungsanspruch nicht höher ist als 50 £, oder wenn der Enteignete nur Jahrespächter oder prekaristischer Besitzer ist (tenant for a year or from year to year). In der Hauptstadt ist das Tribunal in diesem

§ 94. Falle ein Polizeirichter (R. v. Kennedy 1898, 19. Q. B. 533).

III) Das dritte Tribunal ist das Schiedsgericht, wie es jetzt durch die Arbitration Act von 1889 (52/3 Vict. c. 49) geregelt ist. Jede Partei wählt einen Schiedsrichter und die beiden einen Vorstand, Umpire. Wählen sie nicht mangels Uebereinstimmung, so bestellen zwei Friedensrichter oder, wenn es sich um Expropriation für Eisenbahnanlagen handelt, das Board of Trade, Handelsministerium, den Umpire.

Den Entschädigungsanspruch stellt das schiedsrichterliche Kolleg, oder wenn dies nicht innerhalb von 21 Tagen nach Konstituierung des Schiedsgerichts erfolgt, der Umpire allein fest.

Der Schiedsspruch hat nach der Arbitration Act von 1889 die Rechtskraft eines gerichtlichen Urteils.

Das Verfahren mittelst Schiedsgericht findet immer dann statt, wenn der von dem Enteigneten geltend gemachte Anspruch die Summe von 50 £ übersteigt, und die Abschätzung durch Schiedsspruch von dem Enteigneten gewünscht wird. Andernfalls tritt

IV) ein Tribunal zusammen, nämlich die Jury. Dieselbe tritt unter Vorsitz des Untersheriff gewöhnlich zusammen und zwar nachdem der Promoter 10 Tage vorher davon die Gegenpartei verständigt und auch in dieser Verständigung Zeit und Ort des Zusammentritts der Jury bekanntgegeben hat. In Westminster präsidiert sodann der High Baillif von Westminster. Jede Partei kann die Einberufung einer sachverständigen (special) Jury verlangen. Jede Partei kann das Verdikt der Jury wegen Inkompetenz des Sheriff, oder wegen dessen dolus oder Parteilichkeit anfechten.

Bei Expropriation für Eisenbahnanlagen kann der Enteigner den Antrag stellen, dass an Stelle der genannten Tribunale der High Court of Justice die Abschätzung vornehme, was dann durch einen Richter des High Court mit oder ohne Jury erfolgt. Alle Abschätzungstribunale haben nur über das Mass der Entschädigung, nicht über andere Rechts- und Tatbestandsfragen zu entscheiden. Alle Uebergriffe über diese Regel hinaus können durch writ of prohibition oder certiorari von den ordentlichen Gerichten zum Stillstand gebracht werden (Couper Essex v. Acton 1889, 14 App. C. 153, 160).

Im Entschädigungsverfahren werden auch die Entschädigungssummen für die Nebenberechtigten, ausser dem wirklichen Eigentümer festgestellt. Solche Nebenberechtigte sind: Zinsbauerngntspächter (copyholder), Pfandgläubiger, Grundrentenbezugsnehmer, Zeitpächter und prekaristische Pächter [1]).

Entschädigung wird in umfassendem Masse gewährt, nicht bloss für damnum emergens und lucrum cessans („prospective value"), sondern auch für den Wert der verlorenen Kundschaft („value of the goodwill"), wenn es sich um die Enteignung eines Geschäftslokals handelt. Auf der andern Seite werden die Vorteile, die der Enteignete durch Anlage des Enteignungsunternehmens für sein übriges, liegendes Gut erfährt, von der Entschädigung abgezogen. Doch nur für unmittelbare und spezielle Vorteile!

Auch hat die Frage des sog. „Betterment", d. i. der durch Kommunalanlagen, die auf dem Wege der Enteignung herbeigeführt wurden, erzielten Wertsteigerung des Anliegereigentums schon seit dem 17. [2]) Jahrhundert die öffentliche Meinung in Eng-

1) Auf die Eigenschaft der genannten Nebenberechtigten als „persönlich Berechtigter" scheint mir Layer a. a. O. S. 493 zu viel Gewicht zu legen. Der Gegensatz zwischen „personal und real interest" nach englischem Recht ist ganz anders gezogen als unser Gegensatz zwischen „dinglichen" und „persönlichen" Berechtigungen, insbesondere umfasst der englische Begriff des „personal interest" viele Rechte, die wir ohne weiteres als dingliche bezeichnen, z. B. den Pfandgläubiger.

2) Der früheste Fall der Berücksichtigung der Betterment ist wohl eine Akt.

land beschäftigt. Freilich ist man hier selbst heute noch nicht bei allgemeinen Rechtsprinzipien angelangt, sondern begnügt sich damit, in jedem Einzelfall einer Private Bill, wenn notwendig, die Frage des Betterment zu regeln und gewöhnlich ein Abschätzungsverfahren hinsichtlich der Vorteile durch einen Arbitrator und die Möglichkeit, dass der Anlieger an Stelle der für die Vorteile verlangten Summe sein Grundstück der Gemeinde überlassen kann, anzuordnen. Wir haben es hier mit einem Grossstadtproblem zu tun, das noch von uns in Deutschland wird studiert werden müssen, und worin die Engländer uns jedenfalls Lehrmeister sein werden. Denn das vorläufig nur in vereinzelten Klauseln von Private Acts niedergelegte Recht wird mit der Zeit zu Clauses Acts ebenso konsolidiert werden, wie das englische Enteignungsrecht, und wir werden dann als Gegenstück des letzteren ein „Mehreignungsrecht" erhalten, das an Vollendung und Feinheit dem Enteignungsrecht in nichts nachstehen wird. **§ 94.**

Ist nun die Entschädigung im Enteignungsverfahren festgestellt, so darf sich der Enteigner nach Auszahlung der Entschädigungssumme oder Deponierung derselben zu Gerichtshänden (Court of Chancery) oder in der Bank von England, ohne weiteres in den Besitz des enteigneten Grund und Bodens setzen; vor der Abschätzung nur dann, wenn er die Summe, die der Enteignete ansprüchig macht, vorschriftsmässig deponiert hat und die Vornahme der Anlagearbeiten dringend erforderlich ist. Das Grundstück kann aber auch vor der Abschätzung zur Aufnahme von Plänen betreten werden.

Interessant ist, dass nach der Abschätzung der Enteignete den Enteigner zur Vollendung der Enteignung, d. i. zur Uebernahme der enteigneten Grundstücke zwingen kann. Der „Zwangskauf" gilt dann als abgeschlossen, wenn die Entschädigungssumme festgestellt ist, und jede der Parteien hat dann ein gerichtlich erzwingbares Recht „auf Erfüllung des Vertrages" („specific performance of the contract", R e n t o n vol. 7 p. 279).

Das Enteignungsverfahren, wie es im vorausgehenden beschrieben ist, muss innerhalb der in der gesetzgeberischen Enteignungsermächtigung festgestellten Frist, oder wo keine solche festgesetzt ist, innerhalb von längstens 3 Jahren durch „notice to treat" b e g o n n e n worden sein. Gewöhnlich bestimmen auch die gesetzgeberischen Enteignungsermächtigungen in Gestalt von Private Acts oder Provisional orders die Frist, innerhalb deren die Anlage, für deren Zwecke enteignet werden soll, v o l l e n d e t sein muss. (S. B r o w n e - A l l a n a. a. O. 46.)

Die Kosten des Entschädigungsverfahrens trägt gewöhnlich der Enteigner. Nur wo die Entschädigung durch Schiedsgericht oder Jury festgestellt worden ist, kann auch der Expropriat zur Anteilnahme an denselben herangezogen werden, wenn die ihm freiwillig vom Promoter angebotene, von ihm aber verschmähte Entschädigung noch immer grösser war, als die durch das Tribunal festgestellte (S. R e n t o n a. a. O. p. 285 f.)

---

die eine Strassenanlage in der City von London betrifft. Ihre Wirksamkeit wird von P e p y s in seinem Diary aus jener Zeit geschildert (ed. B r a y b r o o k e, London 1902). Da heisst es in dem Tagebuchvermerk vom 3. Dezember 1667 (III. p. 303): „He tells me also, speaking of the new street, that is to be made from Guildhall down to Cheapside, that the ground is already most of it bought. And tells me of one particular of a man that hath a piece of ground lying in the very middle of the street that must be, which, when the street is cut of it, there will remain ground, enough of each side to build a house to frond the street. He demanded £ 700 for the ground, and t o b e e x c u s e d p a y i n g a n y t h i n g f o r t h e m e l i o r a t i o n o f t h e r e s t o f h i s g r o u n d t h a t h e w a s t o k e e p. The Court consented to give him £ 700, only not to abate him the consideration, which the man denied, but told them, and so they agreed the he would excuse the City the £ 700, t h a t h e m i g h t h a v e t h e b e n e f i t o f t h e m e l i o r a t i o n w i t h o u t p a y i n g a n y t h i n g f o r i t. So much some will get by having the City burned, ground by this mean that was not worth 4 d. a foot before, will now, when houses are built, be worth 15 s. a foot".

§ 94. Bemerkenswert ist die Verwendung des sog. „überflüssigen“ Grund und Bodens (superfluous lands) d. i. desjenigen, das innerhalb der zur Vollendung vom Gesetzgeber festgestellten Frist oder innerhalb von 10 Jahren nach Durchführung der Enteignung weder für die Anlage des Unternehmens nötig, noch sonst vom Enteigner verkauft worden ist. In diesem Falle hat nämlich der Enteignete, wenn es sich um Grund und Boden handelt, der ausserhalb einer Stadt befindlich ist und der nicht als Bauplatz verwendet wird, ein Vorkaufsrecht, oder, wenn er es auszuüben unterlässt, der Anlieger der „superfluous lands“. Die Kaufsumme wird mangels gütlicher Vereinbarung von einem Schiedsgericht festgestellt. Uebt keiner der Berechtigten ein Vorkaufsrecht aus, oder ist überhaupt kein Vorkaufsrecht entstanden, wie dies ja möglich ist, wenn die oben bezeichneten Voraussetzungen seiner Entstehung fehlen, dann hat der Enteigner freies Verkaufsrecht.

III. Trotz aller Annäherung des englischen Enteignungsrechts an das kontinentale bleibt doch ein hervorstechender Unterschied immer bestehen, nämlich der, dass auf dem Kontinente der Enteigner durch alle Stadien des Enteignungs- und Entschädigungsverfahrens hindurch vom ersten Akte an bis zur Einweisung in den Besitz der enteigneten Objekte von der allumfassenden Fürsorge der Verwaltungsbehörden begleitet wird, während in England nichts hiervon zu merken ist. Hier ist alles der Privatinitiative des Enteigners und Enteigneten überlassen, ob sie nun die Enteignung wirklich beginnen wollen, ob sie sie bis zum Entschädigungsverfahren und darüber hinaus bis zur wirklichen Besitzergreifung durchführen wollen. Nur die ordentlichen oder ausserordentlichen Gerichte resp. Schätzungstribunale üben eine kontrollierende Tätigkeit. Weil hier so alles der Privatinitiative anheimgegeben ist, kommen die Engländer auch so gut mit der „Zwangskauftheorie“ der Enteignung aus, und die Auffassung, dass der Enteignungsprozess im Endeffekt doch nur ein „Kontrakt“ ist, ist die Grundidee des Rechtsinstituts. Gerade aber dies lehrt uns auch, wie verfehlt diese Zwangskauftheorie für unser Recht ist, da doch hier der Enteignete vom Anfang bis zum Ende des Prozesses der Enteignung durch die Verwaltungsbehörden stets umgeben ist.

Der Grund der Verschiedenheit zwischen England und dem Kontinente, insbesonders Deutschland in unserer Frage liegt zweifelsohne in der verschiedenen rechtsgeschichtlichen Entwicklung. Wie Georg Meyer zuerst und nunmehr Layer — letzterer namentlich unter treffender Zurückweisung aller älteren Lehren, die überall ein Enteignungsrecht in der Geschichte des Mittelalters und früher entdecken wollten, wo keines wirklich vorlag — überzeugend dargetan haben, waren es zwei Momente, die die Grundlagen unseres Enteignungsrechts geschaffen: einmal die Rezeption des römischen Rechts und sodann die Umbildung des Feudal- zum Polizeistaat. Auch in England kamen unter Heinrich VIII. Ansätze dieser Entwicklung vor, deshalb finden wir auch in dieser Zeit Keime des Enteignungsrechts, die der kontinentalen Entwicklung auf ein Haar gleichen. So sagen die Richter im 3. Regierungsjahre Heinrich VIII. (Yearbooks fol. 15), die am römischen Rechte damals ihr Wohlgefallen hatten und die absoluten Gelüste ihres Herrn, des Königs zu fördern dachten: „Princeps et respublica ex justa causa possunt rem meam auferre“ (12 Co. p. 13) und im Jahre 1537 verkünden die Richter: „We will agree that in some cases a man may justify the commission of a tort, and that is in cases where it sounds for the public good ..“ (Clode, Military Forces of the Crown 1869 I. p. 2).

Selbst unter Elisabeth finden wir, dass der Kronjurist diese Ansicht im Unterhause vorbringt. Da sagt nach den Commons Journals (vom 9. Nov. 1601): Sergeant Heyle: „Mr. Speaker I marvel much that the House will stand upon granting a Sub-

sidy . . . when all we have is her Majesty's; and she may lawfully at her pleasure take it from us. Yea she hath as much right to all our Lands and Goods, as to any Revenue of her Crown". Diese sonderbare Begründung einer Steuerpflicht der Untertanen damit, dass die Königin das Eigentum an allem Hab und Gut ihrer Untertanen habe, wird aber schon damals von den Unterhausmitgliedern mit einem lauten „hm! hm!" und Gelächter begleitet, wie die Journals (a. a. O.) berichten, so dass der Kronjurist zornig ausruft: „Well, all your hemming shall not put me out of countenance". § 94.

Doch in der Folge, unter Jakob I., fallen die Common Law Juristen, die treuen Hüter desselben, dieser Rechtsentwicklung in die Zügel, allen voran der ehrwürdige Edward Coke und er spricht im berühmten Salpetre Case die Regel aus, dass jener Satz „princeps et res publica possunt rem meam auferre" nur von dem König und nur zur Verteidigung des Reichs in Anspruch genommen werden dürfte. Die nachfolgende Revolution bekräftigt diese Meinung in der Anschauung der folgenden Juristen (über dieselben und insbesondere John zur Zeit Karl I. im berühmten Schiffsgeldfall s. Clode a. a. O. p. 3 ff.). Der Satz gilt noch heute, und wenngleich er durch die umfassende Gesetzgebung, die Enteignungen zu Gunsten der Militärverwaltung vorsieht, unpraktisch ist, dient er doch den Engländern als Denkzeichen dafür, dass sie nicht die kontinentale Rechtsentwicklung durch den Polizeistaat zum kontinentalen Enteignungsrecht durchzumachen hatten. Er selbst ist nur ein Fetzen jener Rechtsentwicklung, der Enteignung als Folge der polizeistaatlichen Omnipotenz!

4. Abschnitt.

Die richterlichen Funktionen.

Impeachment und das judicium parium[1]. § 95.

Die richterlichen Funktionen des Parlaments stammen noch aus der Zeit der alten curia regis, die auch in jenen Fällen Recht zu sprechen hatte, die vom Rechte nicht vorgesehen waren. Wir haben schon oben (S. 112) darauf hingewiesen, wie wenig sich der mittelalterlich-germanische Richter dadurch beirren liess, dass etwas im Rechte nicht vorgesehen war. Kraft seines arbitrium ergänzte er die Rechtslücken. Für ihn gab es keine Rechtslücken. In der Rechtsprechung führte er neues Recht ein. Jenes arbitrium des mittelalterlichen Richters übte die curia regis aus, wie wir dies vorhin gezeigt haben. Derselbe Grundgedanke liegt auch der richterlichen Tätigkeit des Oberhauses zu Grunde, insbesondere beim Impeachment und beim judicium parium. Das erste ist die Anklage grosser Staatsverbrecher durch das Unterhaus vor dem Oberhause, das letztere die Aburteilung eines Peers durch seine Standesgenossen im Oberhause. Beide Rechtsinstitute haben beinahe dieselbe Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte.

I. Die Geschichte beider Institute.

Sie setzt bei jener Bestimmung der Magna Charta ein (Art. 56), wonach jeder Engländer durch niemand anders als durch seine Standesgenossen abgeurteilt und

1) Literatur: Für die geschichtliche Entwicklung: namentlich Hatsell, Precedents vol. IV. p. 56—346. Pike a. a. O. ch. X. und XI. Stephens, A History of the Criminal Law of England 1383 vol. I. ch. V. Für die Gegenwart: May ch. XXIV. und der Oberhausbericht über den jüngsten Prozess des Earl of Russell Lords Papers 1901 Nr. 165. Aus der deutschen Literatur statt aller: v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904 S. 49 ff., woselbst auch die ältere deutsche Literatur ausführlich herangezogen ist.

§ 95. (Art. 21) mit Busse belegt werden darf. Obwohl sich diese Rechtssätze, wie jetzt erwiesen ist, nicht auf Kriminalprozesse, sondern auf Zivilstreitigkeiten bezogen und nur die kleinen Lords, die einen Lehenshof hatten, vor der curia regis, die jede Streitsache an sich ziehen wollte, schützen sollten, so begann man insbesondere seit Eduard II. jene Normen der Magna Charta als Strafprozessprivileg auszulegen. Bracton, der gewissermassen als Zeitgenosse der Magna Charta schreibt, weiss von solcher Auslegung noch gar nichts. Er kennt auch nicht das Oberhaus als Gerichtshof. Gleichwohl ist auch er der Ansicht, dass wegen grosser Kapitalverbrechen gegen König und Staat, die er als laesa majestas zusammenfasst, ein gemischter Gerichtshof zusammentreten solle, bestehend aus Richtern und Peers, weil ein gewöhnliches Gericht hiezu nicht ausreiche. Denn in diesem sei der König durch seine Richter vertreten, also in eigener Sache Richter. Auch bei seinem Nachfolger Britton ist von einem besonderen Peersprivileg nicht die Rede, wenngleich dieser Schriftsteller für die curia regis als Gericht über Kapitalverbrechen des Hoch- und Landesverrats eintritt (lib. 1 c. 23 s. 3). Erst in der Zeit Eduard II., da Thomas von Lancaster ohne Urteil seiner Peers zum Tode verurteilt worden, raffen sich 1327 die Lords im Oberhause zur Annullierung des Urteils auf und zur Erklärung: „quod cum praedictus Thomas fuisset unus parium et in Magna Charta de libertatibus contineatur, quod (folgt der bekannte Art. 56) .... praedictus Thomas morti adjudicatus est absque arenamento seu responsione seu legali judicio parium suorum“. Seit dieser Zeit haben die Lords den Sinn des Privilegs, nur durch ihresgleichen abgeurteilt zu werden, in jenen Art. 56 der Magna Charta hineingelegt.

Zwar schwankt noch eine Weile die Judikatur zwischen den ausserordentlichen und ordentlichen Gerichten des Landes und dem Parlament. Wenn es sich um Commoners, d. h. um Nicht-Peers handelt, protestieren die Lords mitunter, dass ihnen vom König eine Judikatur zugemutet wird, da die betreffenden Personen doch nicht ihresgleichen wären. Man sieht daraus, wie wenig damals die Jurisdiktion in Hoch- und Landesverratsprozessen als Privileg von seiten der Lords in Anspruch genommen wurde.

Als aber unter Eduard III. das noch heute grundlegende Hochverratsgesetz erlassen worden war, wodurch der Hochverratsbegriff seine genauere Abgrenzung erfahren hatte (1351), da hörte auch jenes Schwanken der Jurisdiktion zwischen Parlament und Gerichten in Hochverratsprozessen auf. Denn ausser den einzeln aufgezählten Hochverratsfällen war in jenem Gesetz die Generalklausel „That if any other case supposed Treason, wich is not above defined specified doth happen, before Justices, the Justices shall tarry without any going to judgement of the treason till the cause be showed before the king and his parliament, whether it ought to be judged treason or other felony“. Also in zweifelhaften Fällen sollten nicht die ordentlichen Gerichte, sondern die alte curia regis, das Parlament entscheiden. Seit dieser Zeit ist die Kompetenz des Oberhauses für schwere Hochverratsfälle in unangefochtener Geltung.

So finden wir auch 1376 den ersten Fall des Impeachment, die Anklage von Richard Lions, welcher durch das Unterhaus vor dem Oberhause angeklagt wurde, und 1387 wurde in einem ähnlichen Rechtsfall der Satz verkündet, dass selbst in jenen Fällen, wo neben Lords auch Commoners angeklagt waren, wegen Hochverrats gegen König und Reich, das Oberhaus das allein kompetente Tribunal sei und nur nach seinem eigenen Brauche, also weder nach den Regeln des Common law, noch nach denen des römischen Rechts hiebei judiciere.

Wenngleich schon damals die Kompetenz des Oberhauses, über grosse Staatsverbrecher zu Gericht zu sitzen, festgelegt war, so konnte man noch auf drei verschiedenen Wegen diese Judikatur herbeiführen. Einmal mittels des sog. Appeal d. i. der Privatklage, die schon damals gegenüber dem sonst die Regel bildenden Juryver-

fahren und der Anklage durch eine Jury (indictment) eine Anomalie darstellte. Sodann
war daneben die Anklage durch gemeinsames Handeln des Unterhauses, das eigentliche Impeachment, zugelassen, zuerst, wie schon erwähnt, im Jahre 1376. Schliesslich war noch die ordentliche, öffentliche Anklage mittelst indictment vor den Strafgerichten gestattet, nur dass dann jedes Indictment durch writ of certiorari an das Oberhaus geleitet werden konnte (Stephen a. a. O. I. p. 165). Alle die heute sorgfältig geschiedenen Fälle, insbesondere das Impeachment und das judicium parium ruhten damals ungeschieden nebeneinander.

Erst im Jahre 1399 begann man einen Unterschied einzuführen. Im Falle des Impeachment sollten die Commons nicht Richter, sondern Parteien sein und zur Vervollständigung dieses Unterschiedes wurde durch das Gesetz 1 Heinrich IV. c. 14 der Appeal, die Privatklage, ganz abgeschafft, hauptsächlich um der Parteirancune, die unter Richard II. geherrscht hatte, Einhalt zu gebieten. Immer mehr verschärfte sich der Unterschied zwischen Impeachment und judicium parium. Im Jahre 1400 fand die erste Verhandlung unter dem Vorsitz des Lord High Steward, einem seit alters her bestehenden Hofbeamten statt; seit Heinrich VIII. präsidierte er den Verhandlungen im Oberhause, wenn ein Peer angeklagt war. Dadurch begann sich das judicium parium vom Impeachment, bei dem in der Regel der Lordkanzler präsidierte, deutlich abzuheben.

Unter Wilhelm III. erging eine Akte, welche bestimmte (11. s.), dass in Zukunft das judicium parium von der Gesamtheit der Lords gefällt werden sollte, gleichviel ob das Parlament tagte oder nicht. Dadurch wurde dem bisherigen Uebelstand abgeholfen, wonach der Lord High Steward im Falle der Nichttagung des Parlaments seinem Gerichte eine beliebig grosse Anzahl von Peers zuzog (7 and 8 Will. III. c. 31).

Unter Anna (23 An. c. 20 und 6 An. c. 23) und Georg III. definierten Gesetze noch näher den Begriff des Hochverrats, high treason, und bestimmten infolgedessen näher, wann das judicium parium einzutreten habe. Die Acte 25 and 26 Vict. c. 65 stellte fest, dass die irischen Peers, welche unter besonderen Bedingungen ins Unterhaus als Abgeordnete gewählt werden können, in diesem Falle nicht das Privileg des judicium parium (trial by peers) in Anspruch nehmen dürften.

Das Impeachment wurde in der Zeit von 1459—1631 gar nicht zur Anwendung gebracht. Die Tudors hatten an dessen Stelle ein viel sinnreicheres Mittel zu verwenden verstanden: die Sternkammer als summarisches Verwaltungs- und Strafgericht. Viele Verbrechen und Vergehen, die früher nur durch eine höchst gezwungene Auslegung unter die Eduardischen Hochverratsbestimmungen gebracht wurden, konnten jetzt auf viel leichtere Weise der Strafe zugeführt werden. Auch kam namentlich unter den Tudors noch ein anderer Substitut des Impeachments in Betracht, nämlich die act of attainder und die act of pains and penalties, welche es gestatteten, auch in Gesetzen nicht vorgesehene Straftatbestände im konkreten Falle vorzusehen und neue Strafen, wenn nötig, zu schaffen, was ebenfalls das Hineinpressen des Rechtsfalles unter die Eduardischen Hochverrats-Paragraphen, wie sie das Impeachment verlangte, vollkommen überflüssig machte. — Mit dem Aufkommen der parlamentarischen Regierung seit Ausgang des 18. Jahrhunderts ist das Impeachment ganz ausser Brauch gekommen.

II. Das Impeachment.

Die formaljuristische Bedeutung des Impeachment besteht darin, dass es nur die Form einer Anklage ist. Es ist die gegen eine Person gerichtete Strafklage des Unterhauses vor dem Oberhause. Erst die Tatsache, dass in den letzten zwei Jahrhunderten Minister in England mittelst dieser Klageform angeklagt worden sind, be-

§ 95. wirkte die kontinentale Nachahmung und irrtümliche Vorstellung, als ob das Impeachment die Ministeranklage κατ' ἐξοχήν wäre. Nach englischem Rechte kann gegen jedermann das Impeachment in Bewegung gesetzt werden.

Die Delikte, wegen welcher dasselbe zugelassen ist, sind nicht auf besondere Tatbestände beschränkt. Es ist wegen eines jeden Deliktes zulässig. Die vom Oberhause im Fitzharris-case (1681) aufgestellte Doktrin, dass ein Commoner nur wegen misdemeanor, d. i. die allgemeine Bezeichnung für geringere Vergehen, und nicht wegen high treason der felony impeachiert werden dürfte, eine Doktrin, die merkwürdiger Weise auch noch von Blackstone vorgetragen wird, ist 1869 vom Oberhause wieder aufgegeben worden und wird heute als irrig betrachtet.

Die Parteien in dem Prozesse sind die Commons als Ankläger und der Beschuldigte. Das Verfahren beginnt mit einem darauf gerichteten, wohl begründeten Antrag eines Mitglieds im Unterhause. Nachdem dasselbe beschlossen worden ist, erhält das antragstellende Mitglied den Auftrag, dem Oberhause von dem Impeachment Mitteilung zu machen und anzuklagen („at their bar in the name of the house of commons and of all the commons of the United kingdom to impeach the accused"). Zugleich wird angekündigt, dass die besonderen Anklageartikel in kürzester Zeit vorgelegt würden. Diese letzteren werden von einem Komitee des Unterhauses abgefasst, vom Unterhause angenommen und auf Pergament niedergeschrieben. Sie werden dem Oberhause mit dem Vorbehalt übergeben, dass ev. noch andere Anklagepunkte vorgebracht würden.

Hierauf beginnt nun das Vorbereitungsverfahren. In demselben hat der Beschuldigte das Recht auf jeden Anklagepunkt zu antworten und diese Antwort durch Beweismaterial zu begründen. Diese Klagebeantwortung des Beschuldigten wird dem Oberhause überreicht und von diesem dem Unterhause übermittelt, worauf letzteres eine Replik verfasst. Hierauf erfolgt die Anordnung der Hauptverhandlung durch das Oberhaus, zu welcher die Commons ihren eigenen Vertreter bestellen.

Diese haben das Beweismaterial vorzubringen, die nötigen Beweisanträge zu stellen, insbesondere auf Vorladung von Zeugen. Das gleiche Recht steht auch dem Beschuldigten zu, der sich hiebei, wie überhaupt während des ganzen Prozesses eines juristischen Beistands bedienen kann (20 Geo. II. c. 30). Während dieses Vorbereitungsverfahrens befindet sich der Beschuldigte in der Haft des Oberhauses oder kann gegen Bürgschaftsleistung (bail) oder auch ohne dieselbe vom Oberhause auf freiem Fusse belassen werden.

Die Hauptverhandlung findet nicht im Oberhause, sondern in Westminster hall statt. Den Vorsitz führt für den Fall, dass der Beschuldigte ein Peer ist, der Lord high Steward, der für den konkreten Fall (hac vice) von der Krone auf Bitte des Oberhauses bestellt wird; sonst, also wenn es sich um einen commoner handelt, der Lord Kanzler oder sein Stellvertreter. Die Commons erscheinen zur Hauptverhandlung als Komitee des ganzen Hauses mit ihren Vertretern (managers), wiederholen und begründen ihre Anklage durch ihre Vertreter. Sie dürfen nur die Anklagepunkte vorbringen, welche in der Anklageakte schon vorgebracht sind. Sodann kommt der Angeklagte mit seiner Verteidigung. Das Schlusswort haben die Managers des Unterhauses. Das Urteil der Lords besteht aus zwei getrennten Akten: einmal der Beantwortung der Schuldfrage mit guilty oder not guilty. Die Umfrage wird in Gegenwart der Managers vorgenommen, und zwar beginnt die Stimmabgabe mit dem jüngsten Lord. Die geistlichen Lords müssen sich der Stimmabgabe enthalten (13 L. J. p. 571). Sie tun dies nicht ohne Protestabgabe. Ergibt die Abstimmung „not guilty", dann wird der Angeklagte sofort freigesprochen. Im entgegengesetzten Falle erfolgt dann der zweite Teil des Verdikts. Das Oberhaus wartet näm-

lich ab, ob das Unterhaus den Strafantrag stellt. Dies ist das gute Recht des letzteren, da es noch immer pardonieren kann. Dieser Strafantrag muss vom Sprecher des Unterhauses an der Barre des Oberhauses gestellt werden. Dann erst erfolgt das eigentliche Urteil, das die Strafe ausspricht. Schliessung der Session bewirkt niemals die Unterbrechung der Verhandlung, ebensowenig die Auflösung des Parlaments. Der letzte Fall eines Impeachment fand 1805 statt. § 95.

Der Krone steht hiebei seit der Act of Settlement kein Abolitionsrecht zu, wohl aber ein Begnadigungsrecht.

III. Das judicium parium (trial by peers).

Jeder weltliche Lord — die Geistlichen haben dieses Recht noch während der katholischen Periode Englands verloren — hat wie oben gezeigt, das Privileg, von seinesgleichen allein, also nur von Peers abgeurteilt zu werden.

Die Delikte, wegen deren das Privileg in Anspruch genommen werden kann, sind teils durch common law, teils durch Gesetz festgestellt. Im allgemeinen herrscht der Grundsatz, dass nur wegen Kapitalverbrechen, mögen sie in Begehung oder Unterlassung einer Handlung bestehen (high treason or misprision of treason oder felony or misprision of felony) ein solches Privileg in Anspruch genommen werden darf. Wenn das Parlament tagt, dann findet die Verhandlung vor dem Oberhaus statt, dem der Lord High Steward präsidiert; wenn nicht, dann vor dem court des Lord High Steward, zu dem sämtliche Lords mindestens 20 Tage vor der Hauptverhandlung geladen werden müssen (7 and 8 Will. III. c. 3). Die königliche Kommission, welche den Lord High Steward ernennt, ergeht unter dem grossen Siegel. Nach dem Urteilsspruche zerbricht der Lord High Steward den weissen Stab, das Zeichen seines imperium, und erklärt die Kommission für erledigt.

Die Strafklage wird hier zum Unterschiede vom Impeachment von einer Jury erhoben. Dieses indictment der Anklagejury, das in einem gewöhnlichen Kriminalgericht erhoben werden kann, z. B. in den Quarter sessions der Friedensrichter, wird mittelst certiorari an das Oberhaus geleitet. Hier findet Urteilsfällung in einer dem Verfahren bei Impeachment analogen Form statt. Der Lord High Steward stimmt nur dann mit, wenn die Verhandlung im Oberhaus stattfindet. Im court of Lord High Steward ist er nur der leitende Richter; das Verdikt selbst wird nur von den lords triers gefällt. Die weiblichen Nachkommen der Peers haben schon seit dem Gesetz 20 Heinr. IV. c. 9 (1444) dasselbe Privileg wie die Peers. Auch steht dasselbe infolge der Unionsakte allen schottischen Peers zu; aus demselben Grunde auch den irischen. Der letzte Fall eines judicium parium ereignete sich 1901 (Earl Russell wegen Bigamie).

Als Surrogat eines Impeachment oder eines judicium parium ist noch heute ein act of attainder oder of pains and penalties möglich; erstere dann, wenn das bestehende Recht mit dem gegebenen Beweismaterial keine Handhabe bietet dem Beschuldigten beizukommen; letzere, wenn die Strafe nach dem bestehenden Recht zu milde wäre. Gewöhnlich werden solche Gesetze zuerst im Oberhaus eingebracht.

Die Appellgerichtsbarkeit des Oberhauses[1]. § 96.

Dieselbe ist ein Ueberrest der ehemaligen Jurisdiktion der alten Curia regis oder

1) Literatur: Für die Geschichte: Pike a. a. O. ch. XIII. Holdsworth, History of English Law I. (1903) ch. IV. Hale, The Jurisdiction of the Lords House or Parliament. ed. Hargrave 1796 (grundlegend). — Für die gegenwärtige Praxis: John Macqueen, A Practical Treatise on the Appellate Jurisdiction of the House of Lords and Privy Council 1842. Denison and Scott, The Practice and Procedure of the

§ 96. wie die Terminologie der damaligen Zeit sagte: „des Königs mit seinem Rat im Parlament“ („the king in his council in his parliament“).

Wie Pike gezeigt hat, trennten sich bis zum Beginn des 13. Jahrhunderts von diesem Staatsorgan allmählich die drei Gerichtshöfe des common law. Aber auch nach dieser Zeit verblieb noch dem königlichen Rat genug Jurisdiktion. So sagt Fleta im 14. Jahrhundert, während sein Vorgänger Bracton noch nichts davon weiss: „habet enim Rex curiam suam in concilio suo, in Parliamentis suis, praesentibus prelatis, comitibus, baronibus, proceribus et aliis viris peritis, ubi terminatae sunt dubitationes judiciorum, et novis injuriis emersis nova constitutione remedia et unicuique justitia, prout meruit, retribuetur ibidem“ (p. 2 1 v. 2). An dieser Jurisdiktion haben die Commons bis in die Zeit Heinrichs IV. teilgenommen. Auf ihr Bitten wurden sie damals hievon entbunden. Doch war damit nur die Entbindung von der Kriminalgerichtsbarkeit gemeint (Holdsworth 1 p. 176). Erst unter Heinrich VII. wurde ihnen endgültig von den Richtern des Landes die Qualität als Richter abgesprochen (Yearbooks 1 H. 7 p. 5).

Jene richterliche Tätigkeit des „Königs in seinem Rat in seinem Parlament“ umfasste bei der damaligen Allgewalt des Königs alle möglichen Gegenstände, insbesondere die Fälle, wo eine Rechtsverweigerung oder faktische Unmöglichkeit der Rechtsdurchsetzung vorlag oder zu erwarten war. Daher war sie nicht bloss das, was wir Appellgerichtsbarkeit nennen würden, sondern gleich direkt konnte mitunter an die Curia regis gegangen werden. Ihre Jurisdiktion war demnach auch eine originäre (original jurisdiction).

Als sich unter Richard II. die Abtrennung des königlichen Rats vom Parlament vollzieht, da wird recht zweifelhaft, was dem Parlament noch für Jurisdiktionsrechte verbleiben, zumal ein Gesetz die originäre Jurisdiktion im Parlamente ganz verboten hatte (14 Eduard III. stat. 1 c. 5). Daran schien sich nun das Oberhaus seit Heinrich IV. gar nicht zu kehren, und so verblieb ihm dieselbe, bis dann der Rechtsfall Skinner v. the East India company (1668) die Sache endgültig zu Ungunsten des Oberhauses entschied, weil die Commons zu diesem Zwecke protestiert hatten. Seit dieser Zeit ist die originäre Jurisdiction nicht wieder aufgelebt.

Die Appellgerichtsbarkeit des Oberhauses hingegen erfreute sich unangefochtener Geltung. Sie erstreckte sich nicht bloss über die Gerichtshöfe des common law, sondern auch über die Exchequer chamber, die seit 1585 neu etabliert war, ja sogar über die chancery. Diese Appellgerichtsbarkeit auch in Equitysachen wurde zum ersten Male 1640 vom Oberhause geltend gemacht (L. Q. R. 17 p. 167) und erhielt sich, trotz eines Protestes des Unterhauses im Jahre 1675 (Shirley v. Fagg) bis auf die Gegenwart. Die Form, in welcher Equitystreitigkeiten an das Oberhaus kamen, war der Appell, während common law-Streitigkeiten mittelst „writ of error“ vor dasselbe gebracht wurden. Der Modus procedendi hiebei war der, dass auf Parteiantrag der Attorney-General dieses Schreiben an den Chief Justice der king's bench sandte, damit er die Prozessakten vor das Oberhaus bringe. Der Kläger bezeichnete hierauf seine Beschwerdepunkte. Sodann erwirkte er ein „writ of scire facias“, auf dass der Beschwerdegegner sich über die Beschwerdepunkte äussere. Es erschien schliesslich dieser letztere und plädierte: „in nullo erratum“, worauf das Oberhaus in der Frage entschied, ob ein Formfehler (error in procedendo) im Prozessverfahren vorgekommen war. Denn nur

House of Lords 1879. Anson I. p. 355 ff. und Renton I. p. 268 ff. — Von Blaubüchern namentlich: Report of Lords Committee on the Working of the Appellate Jurisdiction of the House of Lords and the System of Appeal to Her Majesty in Council, 2 vol. 1871—72.

hierüber konnte das Oberhaus in common law-Streitigkeiten judizieren, während es in **§ 96.** Equitystreitigkeiten auch in der Sache selbst entschied, wenngleich neues Beweisvorbringen auch hier ausgeschlossen war. Beim writ of error musste übrigens noch ausserdem der Formfehler offenkundig aus den Prozessakten hervorgehen („apparent upon the face of the record").

Die Appellgerichtsbarkeit des Hauses erfuhr aber im 19. Jahrhundert seit der grossen Justizreform von 1873 tiefeingreifende Aenderungen. Zwei Umstände drängten besonders danach. Einmal die Unfähigkeit der Lords, die blos ein halbes Jahr als Gerichtshof sassen, die grosse Masse der Appellationen zu bewältigen. Sodann die mangelhafte Besetzung der Richterbank im Oberhause, wobei nicht selten vorkam, dass ein Richter über seinem Urteil selbst als Appellrichter sass (s. Denison and Scott a. a. O. p. 4 ff.). Die erste Judikaturakte von 1873 brachte die Beseitigung der Appellgerichtsbarkeit des Oberhauses (s. 35, 45, 16, 18—21). Nachdem aber die betreffenden Bestimmungen der Judikaturakte in ihrer Wirksamkeit verschoben worden waren, erging noch vor diesem Zeitpunkte die Judikaturakte von 1876, welche die Appellgerichtsbarkeit des Oberhauses wieder herstellte.

Die wichtigsten sich hieran knüpfenden Aenderungen sind vor allem die Einsetzung bestimmter Richter. Als solche Lords of Appeal fungieren der Lordkanzler von Grossbritannien, ferner 4 Lords of Appeal und solche Peers, die hohe Richterstellen bekleidet haben oder noch bekleiden. Als solche (High judicial offices) hohe Richterämter gelten: das Amt des Lord Kanzlers von Grossbritannien oder Irland, eines bezahlten Richters des Staatsrates oder eines Richters der englischen, irischen oder schottischen Obergerichte. Ferner die Abschaffung des alten writ of error in Kriminalsachen; in Zivilsachen war dies durch die Judikaturakte von 1875 und durch eine auf deren Grundlage ergangene Order XVIII erfolgt. Statt dessen wurde der Rechtssatz aufgestellt, dass in Hinkunft von jeglichem Urteil (order oder judgement) des High court of Appeal, welch letzterer gewöhnlich die zweite Instanz in bürgerlichen Rechtsangelegenheiten darstellt, Appellation an das Oberhaus laufe (s. 95 der Judikaturakte von 1876). Die sachliche Kompetenz des Oberhauses näher auszuführen, so umfasst sie Zivil- und Kriminalsachen, unter den ersteren natürlich auch Equitysachen. Die Appellation in Kriminalsachen kommt äusserst selten vor, nur bei offenkundigem, aus den Gerichtsakten hervorleuchtendem Irrtum, und kann nur mit Zustimmung des Attorney General erfolgen (s. 10 leg. cit.).

Das Verfahren wird gegenwärtig geregelt durch die vorhin erwähnten Akte und durch Standing Orders des Oberhauses (z. B. in Bezug auf Kautionsleistung, Fristen u. a. m.) (s. 11, l. c. in Verb. mit Stat. Law Revision act von 1894).

Es wird mit einer Petition eingeleitet, welche auf Pergament gedruckt mit der ausdrücklichen Bitte an das Oberhaus gerichtet ist, dass das betreffende Urteil des High court of appeal überprüft werde, „before his Majesty the king in his court of parliament"[1]).

---

1) Gewöhnlich findet noch ein Vorbereitungsverfahren vor einem Komitee des Oberhauses, dem sog. Appeal-Committee statt. Dasselbe besteht nicht notwendig aus Richtern. Nur einer der Law Lords, gewöhnlich der Kanzler, soll zugegen sein. Das Komitee beschäftigt sich mit Vorfragen, so ob eine Fristverlängerung für die Einrichtung der Appellation gewährt, ob von den Standing Orders im Einzelfall dispensiert werden soll u. a. m. Gewöhnlich nimmt das Haus die Vorschläge seines Komitees an. Die Petitionen werden in einer Abteilung des Bureaus des Clerk of the Parliaments eingereicht und zwar in dem sog. Judicial Department, bestehend aus 3 Clerks. Der Clerk of the Parliaments hat die Registratur unter seiner Leitung und fertigt die gefällten Urteile aus. Die Sitzungszeit in Appellsachen festzustellen steht dem Hause in der vorhergehenden Session zu (s. 8 leg. cit.).

§ 96. Das Urteil erfolgt gemäss der Geschäftsordnung des Oberhauses, wird also eingeleitet durch motion (Antragstellung). De jure ist jeder Lord heute wie vor der Judicature Act berechtigt mitzustimmen. Noch im Jahre 1834 stimmten alle Lords mit. Aber zehn Jahre später, im O'Connell case wurde dies durch Beschluss des Hauses aufgegeben (L. Q. R. 17 p. 369). Im Jahre 1883, im berühmten Bradlaugh case versuchte noch zum letzten Male ein nicht richterlich qualifizierter Lord mitzustimmen, aber seine Stimme wurde ignoriert (Holdsworth p. 198). Es ist nun zur Sicherung eines wirklich sachkundigen Urteils seit 1876 die Bestimmung getroffen, dass mindestens ein quorum von rechtsgelehrten Richtern sich an der Entscheidung beteiligen musste. Nach S. 5 müssen nämlich mindestens drei Personen aus den, wie folgt, angeführten sich daran beteiligen: der Lord Kanzler, die Lords of Appeal in ordinary und alle Peers, welche ehemals wirkliche Richter des Landes waren.

Eine Verhandlung kann auch während einer Prorogation des Parlaments (Holdsworth p. 184) stattfinden, ja sogar während einer Dissolution, wenn der König durch warrant mit Handzeichen dies anordnet (s. 9).

Appellationen laufen vom höchsten Gerichtshof Schottlands, court of session, an das Oberhaus, wenn es sich nicht gerade bloss um Zwischenentscheidungen handelt (48 Georg III. c. 51, s. 15). Desgleichen von dem irischen court of appeal (Supreme court of Judicature Act, Ireland 1877 s. 65, 86).

§ 97. Die Zensur des Parlaments über Richter [1]).

I. Wenngleich schon seit den Zeiten Eduard III. eine Kabinettsjustiz seitens der Krone als ungesetzlich anerkannt wurde (Hearn p. 79; H. D. v. 235 p. 421 und 442), so war doch die Stellung des Richters gegenüber der Krone bis zur glorreichen Revolution eine höchst unsichere. Denn bis zu dieser Zeit konnten die Richter von der Krone zu jeder Zeit und ohne besonderes richterliches Verfahren ihrer Stellung entsetzt werden. Erst die Act of Settlement von 1701 sah im 3. Artikel Ziff. 7 den Grundsatz vor, dass Richter auf Lebenszeit, das ist in der alten englischen Rechtsterminologie „quamdiu se bene gesserint“ anzustellen seien [2]). Auch sollten nach dieser Klausel

---

Das Appellkomitee tagt gewöhnlich von 3/4 nach 3 Uhr p. m. ab. Vor dem Oberhause besteht Advokatenzwang. Mindestens 2 Advokaten müssen die Petition signieren. Gewöhnlich plaidieren auch 2 Advokaten für jede Partei. Deshalb sind auch die Kosten des Verfahrens vor dem Hause sehr hoch. Sie betragen durchschnittlich 250—350 £. Doch erreichen sie mitunter auch eine Höhe von 1000—1360 £ (s. Judicial Statistics of England and Wales 1900, Parl. II. p. 20, C. P. 1902 Nr. 1115). Die Frist zur Einreichung der Appellation (Petition) beträgt für englische und irische Streitsachen gewöhnlich 1 Jahr vom Zeitpunkt der Fällung des angefochtenen Urteils, für schottische Streitsachen 2 Jahre. Nach ihrer formellen Einreichung (lodging) im Bureau des Parlaments muss sie auch noch formell dem Hause vom Lord Kanzler präsentiert werden (sog. presentation of the appeal). Eine Woche nach dieser Präsentation muss eine Prozesskaution von zusammen 700 £ deponiert werden. Die Anbringung der Appellation bei dem Oberhause bewirkt nur in Ausnahmsfällen einen Stillstand der gerichtlichen Schritte vor den Unterinstanzen, hat also selten Suspensiveffekt, doch kann das Haus im Einzelfalle solchen Suspensiveffekt anordnen. Nur in schottischen Zivilsachen hat unsere Appellation Suspensiveffekt; s. dazu und zum Vorhergehenden insbesondere Denison and Scott, The practice and procedure of the House of Lords, London 1879.

1) Literatur: Anson I. p. 367 f. Todd II. p. 853—880.

2) Die früheste Forderung dieser Rechtstellung der Richter finden wir in Lords Journals vom 12. Jänner 1641: „The Lords Resolve to request his Majesty, that the Judges may have their Patent „Quamdiu se bene gesserint“ and not „durante bene placito“. Unter Karl II. wird sogar 17. Dez. 1680 eine darauf gerichtete Bill im Unterhause beschlossen (s. Parry p. 593).

ihre Gehälter ein für allemal fixiert und bestimmt sein. Gerade aber diese Bestimmung **§ 97.** wurde erst seit der Zeit Georg III. realisiert. Eine Akte aus dem ersten Regierungsjahr dieses Königs (1. Georg III. c. 23) bestimmte, dass die Gehälter der Richter eine permanente Belastung der Zivilliste, aus welcher damals die Richtergehälter gezahlt wurden, bilden sollten. Seit dieser Zeit sind auch in der Folge die Richtergehälter ein für allemal fixiert worden und zwar wurden sie auch von der jährlichen Parlamentsbewilligung dadurch unabhängig gemacht, dass sie auf den sogenannten Consolidated fund als ständige Ausgaben gewiesen wurden. Die Gesetze, durch welche die Richtergehälter so unabhängig gestellt worden sind, werden in C. P. 1865 v. 30 p. 50 angegeben, von denen wir nur die wichtigsten Amtsstellen hervorheben wollen.

Chancellor	15 and 16 Vict. c. 87.
Master of the Rolls	14 and 15 Vict. c. 83.
Vicechancellor	53 G. 3 c. 24 and 5 Vict. c. 5.
„	15 and 16 Vict. c. 57.
Queen's Bench L. Chief. Justice.	6 G. 4 c. 83, 14 and 15 Vict. c. 41.
Die übrigen Richter der Q. B.	2 and 3 W. 4 c. 116.
Richter des Court of Probate	20 and 21 Vict. c. 77 und 85.
Police Courts	2 and 3 Vict. c. 71.
Richter des High Court of Admiralty	3 and 4 Vict. 66.

Endlich bestimmte die Supreme Court of judicature act von 1875 Sektion 5, dass alle Richter des High court of justice und des Court of appeal, ausgenommen den Lord-Kanzler, auf Lebenszeit angestellt seien. Aber alle diese Akte von der Act of Settlement bis zur letztgenannten, tragen als Reservebefugnis die Klausel vor, die wir noch weiter unten näher erörtern wollen, nämlich, dass es gesetzlich zulässig sein sollte, die Richter, trotzdem sie auf Lebenszeit angestellt seien, auf den Wunsch einer vereinten Adresse beider Häuser des Parlaments abzusetzen.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die Bestimmung des Common law, dass beim Ableben des Kronträgers alle Beamte der Krone ihre Anstellung verlieren, in ihrer Anwendbarkeit auf die Richter schon unter Georg III. durch jene oben genannte Akte von 1760 (1. Geo. III. c. 23 s. I.) beseitigt wurde. Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass für die irischen Richter, die man bis zum Jahr 1877 auch noch für andere als richterliche Zwecke zu verwenden pflegte, die Sektion 13 in der Supreme court of judicature (Ireland) Act von 1877 die Bestimmung getroffen hatte, dass keiner von ihnen nach seiner Anstellung als Richter eine andere Kronanstellung, die mit Gehalt verbunden sei, erhalten dürfte, es wäre denn, dass es sich um ein Avencement in der Richterkarriere handelt (H. D. v. 235 p. 855).

II. Wurde durch die oben genannten Gesetze die Stellung des Richters gegenüber der Krone eine gesicherte, so lässt sich ein Gleiches von ihrem Verhältnis zum Parlament behaupten. Jene oben angeführte Bestimmung der Act of Settlement besagt: „but upon the adress of both Houses of Parliament, it may be lawfull to remove them.“ Die Krone kann also, muss aber nicht, auf gemeinsame Adresse beider Häuser den Richter absetzen. Schon darin allein liegt die Gewähr dafür, dass das Parlament nicht willkürlich im Beantragen einer solchen Adresse vorgehen wird. Ein anderes Gegengewicht liegt, abgesehen von der öffentlichen Meinung, auch in der parlamentarischen Regierung, insofern der Konventionalregel entsprechend niemals eine Adresse beantragt werden soll, ehe die Minister den Fall selbst untersucht haben (Todd, II, 874).

Jene oben angeführte Bestimmung der Act of Settlement, welche eigentlich schon

§ 97. in die Bill of Rights nach der Absicht des Unterhauses hätte aufgenommen werden sollen (Taswell-Langemead, p. 541) ist, wie alle Bestimmungen dieses Gesetzes, schon durch die frühere Staatspraxis acceptiert worden. So finden wir schon 1451 eine Adresse der Commons, gerichtet an den König mit der Bitte, einen seiner Staatssekretäre für die französische Sprache namens Gervays le Volore vom Staatsdienste abzusetzen, da der sich gegen die Person des Monarchen und in seinem Amte schlecht aufgeführt habe (Rot. Parl. 29, H. 6 v. p. 216 und Nicolas Privy Council Proceedings v. 6 p. 106).

III. Der Tatbestand, der zu einer solchen gemeinsamen Adresse beider Häuser auf Absetzung eines Richters führen kann, ist nicht bloss ein normenwidriges Verhalten, sondern jegliches Verhalten, das im Widerspruche mit seiner richterlichen Stellung steht (Todd, II, 860). So wurde auch gegen den Richter Lord Abinger der Antrag auf Adresse gestellt, weil derselbe in einer Gerichtssitzung eine politische Parteisprache geführt hatte (1842 H. D. v. 76 p. 1037 ff.).

Eine solche Adresse muss ihren Anfang für gewöhnlich im Unterhause nehmen, da dieses als die Rügejury, als der „grand inquest of the high court of Parliament“ betrachtet wird. Die Aktion kann ihren Anlass erhalten entweder durch Anklage, welche ein Mitglied des Unterhauses von seinem Platze aus erhebt, oder durch das Resultat einer Royal Commission oder eines Select Committee des Unterhauses oder schliesslich durch eine Petition des Quivis ex populo. Eine so auf den Tisch des Hauses gelegte Petition verschwindet aber alsbald von der Tagesordnung, wenn nicht innerhalb der nächsten Zeit ein Unterhausmitglied die Vertretung dieser Petition vor dem Hause übernimmt. So wurde im Jahre 1870 anlässlich einer Beschwerde, die gegen den Richter Baron Hughes eingebracht wurde, entschieden (H. D. v. 202 p. 1208 und 1306, v. 223. p. 715 und 976). Eine Adresse kann im Unterhause nur unter Genehmigung der Minister durchgebracht werden. Diese ist aber fernzuhalten, wenn nicht die gegen den Richter vorgebrachten Beschwerden, sich in bestimmter definitiver Weise formulieren lassen.

Dem Richter muss Gelegenheit gegeben werden, sich vor dem Hause oder einem Komitee des ganzen Hauses zu verteidigen. Zu diesem Zwecke muss der Beschuldigte von allen gegen ihn eingeleiteten Schritten zuvor unterrichtet werden, es muss ihm Gelegenheit gegeben werden, Entlastungszeugen u. a. vorzuführen und sich selbst vor dem Hause, at the bar, zu verteidigen. In der Adresse an die Krone müssen die Beschwerdepunkte klar formuliert sein. Die Antwort der Krone auf eine solche Beschwerde lautet, wie im letzten Falle des Sir Jonah Barrington 1830 (Commons Journals 22. July 1830): „I cannot but regret the circumstances which have led to this adress. I will give directions that Sir Jonah Barrington be removed from the office which he holds as judge of the high court of admiralty in Ireland“.

Nicht bloss gegen die oberen Richter des Landes, sondern gegen alle Richter ist die oben beschriebene Zensur des Parlaments zulässig. Freilich steht dem Lordkanzler noch ausserdem eine Ueberwachung der Friedensrichter, Coroners und Grafschaftsrichter zu und er kann sie absetzen wegen Unfähigkeit und schlechter Amtsführung [1]) (for inability or misbehaviour) (Gesetze 9 and 10 Vict. c. 95, sec. 18, 23 und 24 Vict. c. 116, sec. 6).

IV. Man würde aber fehl gehen, wenn man die oben angeführte Zensur des Par-

1) Solche üble Amtsführung, wegen welcher Absetzung von Friedensrichtern stattfinden kann, ist z. B. offenkundige, provozierende Parteinahme für eine politische Partei. (S. darüber Correspondence and Report on the Removal or Lords Ross more from the Commission of the Peace. Com. Pap. 1884.

laments über Richter als die einzige Möglichkeit, diese letzteren in ihrer Amtsführung **§ 97.** zu überwachen, betrachten würde. Jede Verleihung eines Amtes „during good behaviour“ ist die Begründung eines Eigentums auf Lebenszeit (estate for life) am Amte (Todd, II, 857). Ein solcher Estate, so will es die englische Rechtsauffassung, wird beendigt durch geistige oder körperliche Unfähigkeit oder Bruch der guten Aufführung, (des „good behaviour“). Dieser letztere umfasst nach dem Ausspruche von Lord Coke (9 Reports 50):

1. Rechtsbeugung.
2. Verletzung der Dienstpflichten, insbesondere Abwesenheit vom Richteramt und
3. Strafgerichtliche Ueberführung wegen eines Vergehens, das zuvor von einer Jury festgestellt sein muss (Rex versus Richardson, 1 Burrow, 539).

Die Absetzung steht im Ermessen des Amtsverleihers, grantor, d. i. der Krone. Ist das Amt für Lebenszeit durch Letters patent begründet, was für gewöhnlich der Fall bei Richtern ist, dann wird das Verfahren, das zur Vernichtung des Patents, d. i. zur Absetzung des Richters führt, durch writ of scire facias eingeleitet (über das veraltete Verfahren hierbei siehe Moore, Privy council cases N. S. vol. 3, p. 439 and Short and Mellor, Crown office Practice p. 444 f.).

Ausserdem ist natürlich Richtern, wie andern Staatsbürgern gegenüber, das strafgerichtliche Verfahren ebenso zulässig, wie das Verfahren des impeachment. Hingegen sind Richter, so wurde namentlich für die Kolonien entschieden, für Handlungen in pflichtmässiger bona-fide-Ausübung ihres Berufes nicht zu fassen, wohl aber für alle Handlungen ausserhalb ihres richterlichen Berufes (Broom, Const. Law. pp. 765, 791) [1].

---

1) Trotz dieser grossen Kontrollen über dem Richterstande in England ist dieser hier viel unabhängiger und angesehener als auf dem Kontinente. Dies hängt insbesondere mit zwei Umständen zusammen: der verhältnismässig geringen Zahl von Richtern und infolgedessen ihrer hohen Bezahlung (s. Macdonell im Septemberheft des Journal of Comparative Legislation und Times vom 20. September 1902): 1902 gab es in England 264 bezahlte Richter.

Es kamen demnach hier auf 100 000 Einwohner			0,86.
In Oesterreich	gab es um dieselbe Zeit	4 541 also auf 100 000 Einwohner	19.35.
„ Belgien	„ „ „ „ „	546 „ „ „ „	8.3.
„ Dänemark	„ „ „ „ „	186 „ „ „ „	7.76.
„ Frankreich	„ „ „ „ „	7 803 „ „ „ „	20.16.
„ Deutschland	„ „ „ „ „	8 186 „ „ „ „	14.63.
„ Italien	„ „ „ „ „	3 645 „ „ „ „	11.37.
„ Russland	„ „ „ „ „	3 180 „ „ „ „	2.80.

In England bekommen die Richter des Londoner Obergerichts (sog. puisne judges) durchschnittlich 5000 £. In Frankreich betragen die Gehälter der obersten Richter 720 bis 1200 £. In Italien betragen die Richtergehälter 112—600 £. Ungefähr dasselbe die deutschen Richtergehälter. Die geringe Zahl der englischen Richter hängt mit folgenden drei Momenten zusammen: 1) mit der dem englischen Prozessverfahren eigentümlichen Tatsache, die unbedeutenderen, namentlich nicht wirklich richterlichen Funktionen Subalternbeamten (masters und registrars der Gerichtshöfe) zu überlassen; 2) mit dem englischen one-judge-System, d. h. möglichster Vermeidung der Kollegialinstanzen in der Gerichtsorganisation, was, wie die Engländer rühmen, namentlich die Verantwortlichkeit des Richters auch der öffentlichen Meinung gegenüber hebt; 3) mit der umfassenden Uebertragung richterlicher Funktionen an die Friedensrichter, also an Elemente der Selbstverwaltung.

VI. Kapitel.

Parliamentary Government: die verfassungumbildende und verwaltende Tätigkeit des Unterhauses.

„We are not ignorant how much that House hath of late years, endeavoured to extend their Privileges, by setting up general Committees, for Courts of Justice, for Trade, and the like; a course never heard of till of late; so as where in former times, the Knights and Burgesses were wont to communicate to the House such business as they brought from their countries; now there are so many Chairs erected to make enquiry upon all sorts of men, where complaints of all sorts are entertained, to the insufferable disturbance and scandal of Justice and Government; which having been tolerated a while by our Father and ourself, hath daily grown to more and more height; . . . and some have not doubted to maintain that House must bind the Judges, a thing never heard in ages past. But in this last Assembly of Parliament they have taken on them much more than ever before . . ."
Erklärung Carl I in der Unterhaussitzung vom 10. März 1629.

1. Abschnitt.

Die parlamentarische Regierung als verfassungumbildende Tätigkeit[1]).

§ 98. Das Wesen der parlamentarischen Regierung: Der Usus Parliamenti als Verfassungsbildner.

I. Der Ausdruck: parlamentarische Regierung ist sehr vieldeutig. Wir müssen uns wohl hüten, unsern kontinentalen Begriff damit allein zu verbinden. In England wird mit dem Begriff der parlamentarischen Regierung zweierlei hauptsächlich umfasst:

1. Der auch dem kontinentalen Rechte geläufige Begriff der parlamentarischen Regierung als diejenige Exekutive, welche der Majorität des Parlaments, insbesondere des Unterhauses, entnommen ist. Sie wird in England als parliamentary Executive (Dicey a. a. O.) bezeichnet und ist wohl zu unterscheiden von der Kabinettsregierung, da eine solche auch ohne parlamentarische Regierungsform bestehen kann, wie z. B. in Preussen vor der Zeit der Stein-Hardenberg'schen Verwaltungsreform oder in Hannover zu Anfang des 19. Jahrhunderts, oder in Frankreich unter der Präsidentschaft von Thiers und Mac Mahon.

Kabinettsregierung bedeutet eben eine Einheit und Geschlossenheit der Minister, nicht ohne weiteres ihre Zugehörigkeit zur Parlamentsmajorität.

2. Die parlamentarische Regierung als Verwaltungstätigkeit des Parlaments, insbesondere des Unterhauses. Sie wird erreicht durch Zusammenwirken der Minister und Departements und der parlamentarischen Komitee's. Dies ergibt ein der nordamerikanischen Zentralverwaltung durch Komitee's ähnliches Bild, nur dass eben in England die Minister (das Government) an den parlamentarischen Komitee's als vollberechtigte Parlamentsmitglieder teilhaben, in den Vereinigten Staaten nicht.

1) Literatur: Vorzügliche Materialsammlung: A. Todd, on Parliamentary Government in England, 2 vol., neueste 3. Ausgabe, besorgt von Spencer Walpole 1894. Die beste Ausgabe ist aber die 2. von 1889, nach der auch im folgenden meist zitiert wird. S. neuestens auch Jenks, The Development of Parliamentary Government 1903.

§ 98. Das Parliamentary Government in England umfasst daher die parlamentarische Exekutive (kontinentaler Begriff der parlamentarischen Regierung) und die Verwaltungstätigkeit des Parlaments. Da, wie wir gleich unten zeigen wollen, die parlamentarische Regierung in ihrer heutigen Form als parlamentarische Exekutive, nur **eine** von den vielen Umbildungen der Verfassung durch die Lex et consuetudo parliamenti ist, so haben wir in der „parlamentarischen Regierung“ noch etwas mehr zu erblicken, als was die Engländer gewöhnlich damit bezeichnen: nämlich die parlamentarische Regierung als Verfassungsbildnerin.

II. Wo liegt die Wurzel der parlamentarischen Regierung? Die Engländer[1]) geben darauf die Antwort in dem sogenannten Konventionalismus der Verfassung oder in dem Verfassungsbrauch. Dieser Konventionalismus der Verfassung oder die sogenannten conventions of constitution bestehen nach ihrer Ansicht aus „Gewohnheiten, praktischen Regeln, Maximen“ u. s. w., sie sind, wie die Engländer sagen, „keine Rechtsregeln, sondern bloss konstitutionelle oder politische Ethik“. Und trotzdem werden sie im Staatsrecht abgehandelt?! Das deutet doch entschieden darauf hin, dass hier tiefer gegraben werden muss. Ein Teil und vielleicht die Hauptmasse jenes Konventionalismus ist zwar nur jener flüssige Brei von politischen Praxisregeln und politischen Maximen. Aber ein anderer Teil ist doch schon zur Rechtsregel geworden. Nehmen wir an, dass z. B. die Konventionalregel: der König muss das Parlament alljährlich, schon wegen des jährlich festzustellenden Budgets, einberufen, seit mehr als zwei Jahrhunderten ständig geübt wird, dann haben wir es doch klipp und klar mit einem Gewohnheitsrecht zu tun.

Da erhebt sich die schwierige Frage, wo ist die Grenze zwischen parlamentarischem Gewohnheitsrecht und sogenanntem Konventionalismus, dem politischen Verfassungsbrauch? Während die Engländer aus praktischen Gründen darauf verzichten, die Grenzscheide vorzunehmen, ist es theoretisch überaus interessant, die Werkstätte dieses Uebergangs von Konventionalismus in Rechtsnormen zu beobachten. Um nur kurz an der Hand von Beispielen das Problem zu streifen. Ist die Zustimmungspflicht des Königs zu jeder von beiden Häusern beschlossenen Bill Konventionalismus oder Rechtssatz? Wie steht es ferner mit dem Satz: „Geldbills müssen im Unterhause ihren Ursprung nehmen“, oder mit der Regel: dass kein Peer, der nicht Richter ist, im House of Lords als oberstem Kassationshof mitstimmen darf? Oder mit dem Dogma: Minister, die das Vertrauen des Unterhauses verloren haben, müssen demissionieren? Sind alle diese angeführten Konventionalregeln Rechtssätze oder bloss politische Maximen? Wo ist die Grenze? Die Beantwortung dieser Frage ist theoretisch sehr lohnend, praktisch allerdings von untergeordneter Bedeutung. Während wir das Wesen der Konventionalregeln und wie sie entstehen, noch in einem besonderen Kapitel (s. unten IV. Teil Kap. Parteiregierung) näher ins Auge fassen wollen, interessiert uns hier die Frage: wie werden aus diesen Konventionalregeln Rechtssätze?

Die Antwort auf diese Frage ist kurz: Jede sogenannte Konventionalregel, durch deren Nichtbefolgung ein Satz der parlamentarischen Geschäftsordnung der Lex parliamenti direkt umgestossen oder eines ihrer Institute, z. B. Komitees etc., überflüssig gemacht werden könnten, ist ebenfalls Rechtssatz, denn seine Rechtssanktion ist ja eben durch die Sanktion jener anderen Rechtssätze, die nicht umgangen werden sollen, gegeben. Danach wäre also nach der dreimaligen Lesung einer Bill, z. B. der „Appell“ an das Volk blosse Kon-

1) Statt aller Dicey a. a. O. ch. XIV. und ch. XV.

§ 98. ventionalnorm, dagegen der Satz, dass das Parlament alljährlich einberufen werden muss, Rechtssatz. Letzterer deshalb, weil sonst die in der Geschäftsordnung des Unterhauses ausdrücklich vorgesehene Institution des Committees of Ways and Means und of Supply, beseitigt würde. Desgleichen ist die Notwendigkeit, dass die Minister der Krone dem Parlamente als Mitglieder angehören müssen, Rechtssatz, die parlamentarische Exekutive also Rechtsinstitut, weil sonst der Satz der Geschäftsordnung, dass das Parlament jeden Fremden aus seiner Mitte ausschliessen darf, umgangen würde.

Die Kehrseite obiger Grenzbestimmung ist die Tatsache, dass die parlamentarische Geschäftsordnung oder die Lex et consuetudo parliamenti verfassungsumbildend wirkt. Dies wollen wir an drei Beispielen erweisen, wo sich deutlich der rechtschöpferische Einfluss der Lex parliamenti auf die Umgestaltung der Verfassung, also die Umwandlung blosser Konventionalregeln in Rechtsnormen zeigt. Es sind dies:

1. Die Umgestaltung der parlamentarischen Finanz- und Budgetkontrolle durch die parlamentarische Geschäftsordnung.

2. Die Einschränkung der königlichen Prärogative durch die Lex parliamenti.

3. Die Ausbildung der parlamentarischen Exekutive in England durch die Lex parliamenti.

§ 99. Die Umgestaltung der parlamentarischen Finanz- und Budget-Kontrolle durch die Lex Parliamenti.

Die Regeln, welche diese parlamentarische Finanz- und Budgetkontrolle betreffen werden heute unzweifelhaft als Rechtsregeln aufgefasst. Trotzdem verdanken sie ihre Entstehung ganz allein parlamentarischem Gewohnheitsrecht, also ursprünglich blossen Resolutionen des einen oder anderen Hauses, die sich durch lang dauernde Uebung zum Gewohnheitsrecht herausgewachsen haben. Die Unüberprüfbarkeit (Irrevisibilität) der parlamentarischen Resolutionen durch die Gerichte und der Contempt of court sind genügende Schutzmittel, um anfangs schüchtern aussehende parlamentarische Resolutionen zu grossen Verfassungsumbildungen zu gestalten (s. oben Kapitel: Lex et consuetudo Parliamenti).

Auf dem Wege einer Standing Order (25. Juni 1852) (Todd II., 3 ed. p. 188) ist die wichtige Verfassungsumbildung erfolgt, dass kein Antrag auf Verausgabung von Geldsummen und keine Geldbill anders als auf Initiative der Regierung erfolgen kann.

Auf dem Wege der parlamentarischen Standing Order von 1821 und ihrer allmählichen Durchführung (Todd II., 202) ist der Beginn und das Ende des Finanz- und Rechnungsjahres (31. März resp. 1. April) in der englischen Verwaltung eingeführt worden.

Durch parlamentarische Resolution von 1861 und Orders des Unterhauses ist der Verfassungsgrundsatz aufgestellt worden, dass die bewilligten Geldausgaben nur innerhalb des Finanzjahres gemacht werden dürften [1]). Durch dieselbe Ursache ist die Spezialisierung des Budgets und die strenge Festhaltung desselben in England erzielt worden (3 Hatsell 202). Ebenso die Einführung der besonderen Fonds, insbesondere des Civil Contingencies Fond 1862, wurde durch ein parlamentarisches Unterhaus-Committee on „Public Accounts" anempfohlen (s. Todd II, p. 20 und 43). Ja dies Committee on Public Accounts, das gegenwärtig gewissermassen den obersten Rechnungshof in London darstellt, ist nur durch Resolution des Unterhauses 1862 (s. Todd II. p. 71 f.) errichtet worden. Aehnlich ist das Aufsichtsrecht der Treasury bei Budgetüberschreitung,

1) S. Todd II. p. 45. H. D. vol. 170 p. 209; vol. 195 p. 525; vol. 210 p. 670.

der anderen Departements durch Resolution des Hauses vom 30. März 1849, die zum § 99. Gewohnheitsrecht wurde, geschaffen worden [1]).

Die Einschnürung der königlichen Prärogative durch die Lex Parliamenti. § 100.

Ein anderes nicht minder wichtiges Gebiet, auf dem sich die parlamentarische Geschäftsordnung breit macht, ist das Verhältnis des Königs zum Parlamente bei Ausübung seiner königlichen Prärogative. Wir nennen dies die Einschnürung der königlichen Prärogative durch die Geschäftsordnung. Diese Einschnürung schreitet freilich nur langsam vor sich. Aber verfehlt wäre es, sie als rechtlich gegeben überhaupt zu verkennen und sie ganz als Konventionalregel zu erklären.

Wohl ist die Ausübung der Kriegs- und Friedensgewalt ausschliesslich Prärogative des Königs und die Notwendigkeit, zum Friedensschluss und zum Staatsvertrag die Zustimmung des Parlaments zu erholen, nur an die Notwendigkeit event. Geldbewilligung geknüpft. Ein Satz der Geschäftsordnung wird nicht umgangen, wenn der König einen Vertrag ohne Genehmigung des Parlaments abschliesst. Das sind also gewiss bloss Konventionalnormen, welche der Exekutive vorschreiben, jene Staatsverträge dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen. Dass aber etwa die Beamtenernennung nur Sache des Königs sei, dies zu behaupten wäre falsch, wenn man erwägt, dass im Committee of ways and means Posten für Posten der Voranschläge für den Staatsdienst durchgegangen und event. gestrichen oder gekürzt werden. Die, wenn auch stillschweigende, durch das Parlament vollzogene Billigung der Beamtenernennung bei Bewilligung der Civil Service Estimates ist deshalb eine rechtliche nicht bloss eine konventionell-politische Notwendigkeit. Aber noch mehr, während noch zu Todd's Zeit in den 60er Jahren das Parlament de jure sich durchaus nicht einmengen durfte in die Prüfung der Frage, ob eine Offiziersentlassung ordnungsgemäss vor sich gegangen, ob das Gehalt eines Offiziers ihm richtig ausgemessen war oder nicht, ist dies nunmehr auch Gegenstand der Verhandlungen im parlamentarischen Komitee, insbesondere im Unterhauskomitee on Public Accounts. Während noch in den 60er Jahren Todd es als freies Recht des Königs bezeichnet, unbeeinflusst durch den Rat der Minister Orden und persönliche Auszeichnungen zu verleihen, wird dies gegenwärtig schon bestritten. Während noch in den 60er Jahren das Recht des Königs, durch Vertrag Territorium abzutreten, noch als unbeschränkte Prärogative galt, wird gegenwärtig Zustimmung des Parlaments als Regel angesehen (S. H. D. 1904. Balfour im Unterhause am 14. Mai). Eine anerkannte rechtliche Einschnürung königlicher Prärogative durch die parlamentarische Regierung ist die Notwendigkeit jährlicher Einberufung des Parlaments, bedingt durch die Regel der lex parliamenti, dass alle Geldbewilligungen und Kredite nur auf 1 Jahr reichen. Desgleichen ist die Ueberflüssigkeit des königlichen Vetos bei Bills auf Geschäftsordnungsregeln zurückzuführen, durch welche die Krone resp. ihre Minister ein solches Vorzugsrecht in bezug auf Zeit- und Tagesordnung bei Einbringung der Bills haben, dass sich eine beinahe ausschliesslich ministerielle Gesetzesinitiative und daher eine Art Vorsanktion der Bills ausgebildet hat. Das sind aber, weil durch die lex parliamenti gedeckt und getragen, wirkliche Rechtssätze, Gewohnheitsrecht.

Eine der wichtigsten, zu einem bleibenden Bestandteil der Verfassung gewordene Einschnürung königlicher Prärogative ist die Beschränkung des Monarchen durch die Notwendigkeit, die Minister aus der Majorität des Unterhauses zu entnehmen, was wir als durch Einwirkung der lex parliamenti geworden, im

1) S. Todd II. p. 32 f. Smith, Parliam. Remembrancer 1857/58 p. 145. Report on Miscellaneous Expenditure. C. P. 1860 vol. IX. p. 6.

§ 100 nächsten Paragraphen erweisen werden. Diese genannten und die noch zu beweisende Verfassungsumbildung durch die lex parliamenti sind nur die wichtigsten. Aber noch eine grosse Zahl anderer Verfassungsumbildungen sind durch sie zustande gekommen; ich erinnere nur an die Notwendigkeit, dass Finanz-Bills im Unterhause zuerst eingebracht werden müssen, an jene oben (S. 248) angeführten Resolutionen vom Jahre 1860, welche das Amendementsrecht des Oberhauses bei Finanzgesetzen beseitigt haben u. a. m.[1]).

§ 101. Entstehung und Bestehen der parlamentarischen Exekutive.

„But if courtiers fill up that Assembly the People are friendless, and the king cannot fail to lose the affection of his People, by a Court Administration in that House. But on the other hand, if none were elected Members of Parliament who hold any Place or office, except such as shall be conferred by the Estates of the Realm ... all the for mentioned claims will be mad good."
„The danger of Mercenary Parliament" 1698 (in Collection of State Tracts (publ. during the Reign of Will. III. London 1706. Brit. Mus. 6820 c.).

Wir haben oben schon angedeutet, dass die parlamentarische Exekutive in England, d. h. die Notwendigkeit, die Exekutive dem Parlamente zu entnehmen, vorwiegend

1) Dicey hat in seiner Introduction a. a. O. eine Charakteristik der „Conventions" gegeben, die aber meines Erachtens kaum befriedigend ist. Er hält sie eben nur für politische Ethik, während wir gezeigt zu haben glauben, dass es zum Teil doch Rechtssätze sind. (Uebereinstimmend mit unserer Ansicht Jenkyns in Law Quarterly Review 1887 p. 208.) Dicey verkennt durchaus diesen Verhärtungsprozess, der von der Konventionalregel zum Common law führt. Er spricht den Konventionalregeln deshalb den Charakter von Rechtssätzen ab, weil sie in keinem Court des Common law anerkannt zu werden brauchen. Selbst wenn dies richtig wäre, ist denn das Unterhaus kein Court? Und dann gesteht auch Dicey selbst diesen Conventions eine Sanktion zu, welche der Rechtssanktion verzweifelt ähnlich sieht. Er sagt ganz richtig: die Sanktion der Conventions ruht darin, dass durch ihre Verletzung vielleicht der Minister zu anderen bedeutenden Gesetzesverletzungen getrieben wird. Ich denke, das ist doch dasjenige, was wir unbedingt Rechtssanktion nennen können. Der Zwang, mit dem der Rechtssatz ausgestattet ist, braucht doch nicht ein physischer Zwang zu sein, oder um mit Dicey zu sprechen, der Minister, der eine Konventionalregel verletzt, muss doch nicht gleich mittelst Impeachment zum Schaffott geführt werden, damit diese Verletzung gerügt sei. Was Dicey verkennt, ist der innere Zwang oder die Sanktion der Rechtssätze, die darin besteht, dass durch ihre Umgehung andere bedeutende Rechtssätze umgangen und verletzt werden. Diese innere Rechtssanktion, gegeben durch die organische Verbindungsform von Rechtssätzen, ist Ausgangspunkt dieser Untersuchung hier geworden. Sie ist in England ganz besonders deshalb entwickelt, weil es eine kontinuierliche Rechtsentwicklung seit vielen 100 Jahren hat. Die Verletzung einer Konventionsregel, die daran geknüpft ist, droht dieses 100fache Maschennetz anzugreifen. Dies zieht sich zusammen und erstickt das arme Vöglein von Minister noch vor dem Verfassungsbruche, sobald er an einer dieser Konventionsregeln rühren will. Allerdings gibt es eine Menge von Konventionalregeln, die sehr weit ab von dem Zusammenhange mit schon anerkannten Rechtssätzen stehen, z. B. die Etiquetteregel, dass dem ‚Leader' der Opposition die Thronrede bei der Sessionseröffnung zugeschickt wird, noch ehe sie überhaupt gehalten worden ist u. a. m. Aber manche der von Dicey als Konventionalregeln angesehenen sind schon Rechtsregeln, namentlich wenn ihre Nichtbefolgung zum Konflikt mit den in der parlamentarischen Geschäftsordnung aufgestellten Regeln und Instituten führen kann. Denn diese sind zweifellos Gewohnheitsrecht, das nicht verletzt werden darf. Vollkommen verfehlt ist aber Dicey's Versuch, die Konventionalregeln bloss auf das Verhältnis zwischen Krone und Parlament zu beschränken (was übrigens auch Anson I. p. 371 unbesehen acceptiert). Wir werden im folgenden (Kap. Parteiregierung, IV. Tl.) den Nach-

auf dem Wege der parlamentarischen Geschäftsordnung hergestellt worden ist. In folgendem soll der Beweis hierfür angetreten werden. **§ 101.**

I. Die Minister im Parlament bis zu der Act of Settlement 1701.

Schon im Mittelalter finden wir Mitglieder der Staatsregierung und auch hohe Staatsbeamte als Mitglieder des Parlaments. Dass sie auch im Oberhause vertreten sind, ist ja natürlich, wenn man bedenkt, dass sie gewöhnlich der Zahl der Peers entnommen wurden. Aber auch im Unterhause sitzen sie mitunter als Mitglieder, ohne dass das Haus viel Anstoss nimmt. Nur manchmal sieht man sich veranlasst, dagegen zu remonstrieren und damit dem König eine Konzession abzuzwingen. So ergeht im 46. Regierungsjahr Eduard III. eine unkonstitutionelle (s. Stubbs v. 3 p. 257 und Hans Deb. 207 p. 1345) königliche Ordinance, welche verbietet, dass Gerichtsbeamte als Abgeordnete entsendet werden. Die nicht unbegründete Abneigung des Parlaments gegen Juristen ist der Grund[1]). Aber von einem allgemeinen Verbote, dass Beamte im Unterhause sitzen, findet sich damals keine Spur. Im Gegenteil, unter Heinrich VI. (Proceedings of the Privy Council v. 6 p. CXXIV f.) am Ausgang des Mittelalters und unter den Tudors zu Beginn der Neuzeit, finden wir, dass die hervorragendsten Staatsämter im Unterhause vertreten sind und zwar deshalb, um den beständigen Verkehr zwischen Krone und Parlament zu ermöglichen. Sie haben, wenn sie Privy Councillors sind, sogar einen besonderen ständigen Platz im Unterhause (Com. Journ. 1 p. 52).

Unter Eduard VI. und Elisabeth sind der Schatzmeister des königlichen Hofstaats (treasurer of the kings household), der Staatssekretär u. a. gewöhnlich Mitglieder des Unterhauses und vermitteln königliche Botschaften an dasselbe (d'Ewes Journals p. 45, p. 80), auch werden sie zur Vermittelung des Verkehrs mit dem Oberhause verwendet (C. J. I. p. 8 f.). Unter Jakob I. sind gewöhnlich der Kanzler des Schatzamts der Staatssekretär und der Kanzler von Lancaster Mitglieder des Unterhauses (Todd II. 113). Doch nun war auch das Misstrauen des Unterhauses gegen den König so weit gediehen, dass man zu zweifeln begann, ob königliche Beamte im Unterhause zugelassen werden sollen. Der König, der das Misstrauen erkannte, sah sich auch selbst vor, wenn er Unterhausmitglieder in staatliche Aemter einsetzte und fragte nunmehr das Unterhaus ob solche Personen darin noch Platz hätten (C. J. v. 1 p. 315, 323: „To now the pleasure of the house whether the same members were to be continued, or their places supplied with others").

Am frühesten scheint man sich der Richter im Unterhause erwehrt zu haben. Schon seit 1606 finden wir dieses Widerstreben. Immer ertönte dann als Grund hierfür: die Richter seien Assistenten im Oberhause und würden dahin geladen, daher könnten sie nicht gleichzeitig als Abgeordnete ins Unterhaus zitiert werden (C. J. 1. p. 207, 248, 382 und 513). Im Jahre 1649 wurde schon die Inkompatibilität des Richteramtes mit dem Abgeordnetenmandat durch Beschluss des Hauses ausgesprochen, (C. J. v. 6 p. 305) und nach der Restauration seit Karl II. wurde dann regelmässig ein neues Wahlschreiben zum Ersatz desjenigen Abgeordneten erlassen, der zu einem hohen Richteramte befördert ward (C. J. v. 8 p. 80, 104, 187 und 510). Jene Resolution des Unterhauses war nunmehr die einzige rechtliche Basis für den Ausschluss der hohen

---

weis führen, dass der Konventionalismus eine allgemeine soziale Erscheinung ist, die ein Korrelat zur zeitweilig auftretenden Sprödigkeit und Verhärtung des Common law ist.

1) Andere Beispiele Rot. Parl. II. p. 203 Nr. 24; p. 220 Nr. 27; p. 308 Nr. 43; p. 317 Nr. 12; p. 368 Nr. 48.

§ 101. Reichsrichter in England, bis zum Jahre 1873, der Indicature Acte. Diese letztere sanktioniert dann in s. 9 die alte Geschäftsordnungspraxis des Unterhauses. Der Attorney General und der Sollicitor General, gegen deren Zulassung dieselben Bedenken vorlagen wie gegen die Reichsrichter, sind nur durch Geschäftsordnungspraxis zum Unterhause zugelassen; der Attorney General seit 1670 (C. J. v. 3 p. 39) der Sollicitor General seit 1580 (Parl. History v. 1 p. 1163).

Aber nicht bloss gegen die hohen Richter, sondern namentlich auch gegen die übrigen Staatsbeamten im Unterhause wurde seit Karl I. vorgegangen, seit der Zeit wo man der Krone besonders misstraute. Damals begann man einzusehen, dass diese Beamten im Unterhause nur Werkzeuge der Krone wären (oder, wie ein Zeitgenosse feststellte Parl. History vol. 8 p. 1265: „I did observe that all those who had pensions, and most of those that had offices, voted all of a side, as they were directed by some great officers, as exactly as if their business in this house had been to preserve their pensions and offices, and not to make laws for the good of them that sent them here"). Als die republikanische Partei insbesondere die Independenten im langen Parlament ans Ruder kamen, war es eine ihrer ersten Taten, dass sie die sog. self-denying ordinance 1644 durchführten. „That during the time of this war (between the king and Parliament) no member of either house should have or execute any office or command civil or military". Dies geschah, wie wir aus Clarendon (Bk. VIII. ch. 193 u. 259 ff.) erfahren, nur aus dem Grunde, weil das lange Parlament am eigenen Leibe das Uebel der Verbindung von Exekutive und Legislative erfahren musste [1]). Die Unterhausmitglieder, so hiess es bei Begründung jener Ordinance, welche in hohen Aemtern und Kommandostellen wären und vom Kriege Vorteil hätten, wären ohne Rücksicht auf das allgemeine Wohl, für die Fortsetzung des Krieges, was das Volk sehr arm machte. Seit dieser Zeit war die Furcht vor einer Verbindung zwischen Legislatur und Exekutive ein Credo der Revolution und erhielt sich auch nach der Restauration, da die Revolutionsideen nicht alsogleich starben.

1675 (C. J. vol. 9, p. 321 und 377) und 1679 wurden ähnliche Bills eingebracht, um die Staatsbeamten vom Unterhause auszuschliessen. Die Bills drangen nicht durch. Das Unterhaus versuchte es nun 1680 mit einer Resolution gleichen Inhalts, wonach Zuwiderhandelnde aus dem Unterhause ausgeschlossen werden sollten (Parl. hist. v. IV. 1740). Auch dies war vergeblich. Der Schwarm der Staatsbeamten, der sog. Placemen, wuchs von Jahr zu Jahr. Nach Einbringung zwei neuer Bills 1692 und 1693, die an dem Widerstande der Lords und des Königs scheiterten, gelang es endlich 1694, dass wenigstens der grösste Teil den Steuereinnehmern (die der Accise!) vom Sitze im Unterhause ausgeschlossen wurden (5 and 6 Will. M. c. 7). Die Act ist dann in der Folge auch auf andere Kategorien der Steuereinnehmer (11 und 12 Will. III. c. 2 s. 150) und auf die Zollbeamten (12 and 13 Will. III. c. 10 s. 89) ausgedehnt worden. Die Abneigung gegen die Staatsbeamten im Parlament stieg aber noch mehr, als man den Regierungsantritt einer neuen Dynastie vorauszusehen hatte. Aus dieser Stimmung heraus ist der Rechtssatz der Act of Settlement von 1701 (12 and 13 Will. III. c. 2 s. 3) erwachsen. „That after the death of king William III. and Queen Anna, no person who should have an office or place of profit, or receive a pension from the crown should be capable of serving as a member of the house of Commons". Damit war der Höhepunkt erreicht und es erfolgt nun die Peripetie, die zur parlamentarischen Exekutive in England führte.

---

1) S. auch über die damals herrschende Korruption Cunningham, Growth of English Industry and Commerce, Modern Times I. p. 185 ff.

II. Das System der Selektion der ins Unterhaus zugelassenen Beamten, eingeführt durch die Akt von 1707. (6 Anna c. 7.) **§ 101.**

Wir würden aber den beiden damals vorhandenen Parteien, den Whigs and Tories sehr unrecht tun, wenn wir ihr Handeln bloss aus dem rein theoretischen Interesse an Beamtenvertretung im Parlament begreifen wollten. Beide verbanden damit ihre eigenen Parteizwecke, und diese bloszulegen ist hier von entscheidender Bedeutung, weil sie die Motive der so wenig verstandenen Beamtenakte von 1707 (6 Anna c. 7) sind. Die Tories wollten damals unter dem Deckmantel allgemeiner Gesetze Parteiinteressen dienen.

So hatten sie es 1702 versucht, ein Occasional Conformity Bill einzubringen, die nach aussen ein höchst würdiges ethisches (Moment einen Glauben nicht vorübergehend um eines Amtes wegen zu wechseln vertrat), in Wirklichkeit aber darauf berechnet war, die Dissenters, welche meistens der Whigpartei angehörten, vom städtischen Wahlrecht auszuschliessen (Stapleton, Queen Anna p. 78). Desgleichen suchten sie 1705, trotzdem sie damals die im Unterhause herrschende Partei waren, aus Furcht davor, dass die damals mächtigen Minister Godolphin und Marlborough sich den Whigs und ihr Gewicht wie ihre Beamtenpatronage bei den Neuwahlen dieser Partei zuwenden könnten, gerade die letztere Möglichkeit dadurch auszuschliessen, dass sie fest an jenem Grundsatz der Act of Settlement, wonach alle Beamten vom Unterhause ausgeschlossen sein sollten, hielten. Die Whigs, die damals im Oberhause herrschten, sahen mit klarem Blick voraus, dass durch Modifikation jener Bestimmung der Act of Settlement jedenfalls die Möglichkeit ihrer künftigen Herrschaft im Unterhause geschaffen werden könnte. Aber auch sonst gewannen sie einen höheren Gesichtspunkt, der für die Begründung der parlamentarischen Regierung entscheidend wurde. Aus damaligen zeitgenössischen Pamphleten[1]) tritt dies klar zu Tage: Sie

1) Ich möchte hier nur einige Auszüge aus den wichtigsten bringen, schon deshalb, weil sie bisher ganz unbeachtet niemals in diesen Zusammenhang gebracht wurden, trotzdem sie auf das Entstehen der parlamentarischen Regierung ein klares Streiflicht werfen.

A Collection of State Tracts, Published during the Reign of King William III., London 1706. (Brit. Mus. 2068 g. vol. II. p. 638–645):

The danger of Mercenary Parliament printed 1698.

I mean the chosing or refusing of such persons who are now possessed of any Places and Preferments, depending upon the Gift and Pleasure in Court.

Whether a Parliament can be a true Ballance, where all the Weight lies only in one Scale? Or lastly whether a House of Commons can vote freely, who are either prepossessed with the Hopes and Promises of employing Places, or the slavish fears of losing them?

. . . . . there are not many instances to be given, the Project of corrupting Parliaments being but of late date a practice set on foot by King Charles II.

Als Vorteile des gegenteiligen Vorgehens werden angeführt: „A Prince who only waits the Oportunity of our own willingness to be happy, and is fired with alonging eagerness to see the Nation deserve the glorious Effect of his in imitable conduct, and inexhausted beneficence; who only wishes a happy Conjuncture . . .“. S. auch oben Motto des §!

(p. 645 ff.): „Considerations on the Nature of Parliaments and our present Elections a° 1698“:

When I speak of a natural safe and certain way of preserving the Liberties of England, I mean the securing a free unengaged House of Commons, consisting of the Rich Honest and able Men of the Kingdom. When the Ballance of Government out of the hands of the Nobility and the Churchmen, if a sufficient Provision had been made for this, how happy had we been and what Mischiefs and dangers had been prevented to this Nation?

(vol. III. p. 1—22): „The Claims of the People of England“ 1701.

No, things need not come to this pass if the Parliament but lay

§ 101. wollten durch eigenen Willen jene Beamten bestimmen, welche im Unterhause sitzen sollten, um eine parlamentarische Regierung, d. h. eine vom Parlament

---

Claims to their ancient Right of disposing Trusts of the Nation". (p. 5): „For as the function is publick, so also ought to be the election. This one Rule lays foundation of publick Liberty; for hereby all the Movements in the Commonwealth rendered conformable to the true first mover, from where they receive their Energy. And it is this Practice alone which makes all Government useful and easy; as in the Parish-government, wherein the Chuchwardens and Overseers of the Poor are chosen by the Inhabitants:

And the Surveyors of the High-ways are likewise recomended by the Parishioners, or also the Constable and Headborough; and hereby it is that Parish-government carries nothing in the uneasy or unpleasing to the people ...

And without doubt nothing can lay so firm a Foundation of Love and Affection between those who are in Power and those who obey, as when the Superiors have their Trusts committed to them by Publick Consent. And therefore it may be presumed that the Great Wheel of the Government moved regularly and easily when the Great officers of the Realm were chosen by the Estates of the Realm assembled in Parliament as was the ancient Custom.

... But to return to the greatest Trusts of the Realm. Nothing has been said of later Confidence and less Reason, than that if the King should suffer these Trusts to be withdrawn from his sole disposals he would thereby unking himself, and dwindle in to a Doge of Venice. And yet 'tis certain by what we read in our old histories, that our former Kings who had not gained this Prerogative of Place giving did greater things than any of our latter Princes Nay the same histories will inform us, that those Kings who attempted to break in upon this ancient Privilege of the Parliament, did thereby lose the Love of their People and becam mean in their Character. Witness John and Henry III. . . . . .

Now should wo suppose a demise of the Crown to a foreign Prince of the Hannover Line, wholly a Stranger to England, and therefore more liable to Mistakes in the Characters of Men and Choice of Magistrates than any former Prince; or supposing before any such foreign Succession should happen, that her Royal Highness the Princess Anne (happening to survive our present wise and most sagacious Prince) should take this Course proposed, and upon the first meeting of her Parliament the (then) Queen offer the Choice of her Privy Council to both Houses, signifying that it is her Royal Pleasure that such Persons, whom they shall think fit to recommend, shall also enjoy the honourable and profitable Trusts of the Nation in recompence for their constant Attendance at the Council Table: is it possible that any Man should gain a Recomendation from the noble House of Peers or honourable House of Commons, by any other way than his Known Ability and integrity of Publick Service.

And if the Queen shall by pleased to govern her People by the Advice and consent of such a Council, is it possible that any Parliament should dislike her Administration? Would she not reign in the Hearts of her Subjects as Queen Eliza old, and by such a Precedent transmit her Throne to her Posterity or successors, as immovable as the Centre of the World? Whereas the hearts of our former Kings (as Ed. and Rich. II.) misplaced upon other favourites than the Body of the People, brought on the forfeiture of their Imperial Crowns and Dignities . . . . .

(p. 20): ... But yet I remember in the Reign of King Charles II. that many well meaning freeholders voted into Parliament such man as were distinguished by some mark of Court favour; alledging in their behalf that it was fit that the King should have his friends sit in the House of Commons; Not considering that every Member is the King's friend, so long as he discharges his duty to the People and no longer. For if the people may be allowed, who can blame a King that shall find out a cunning Statesman, and place him in the prime Ministry? The consequence whereof will be, that all the Officers in Publik Trust will be of the Same Stamp with this favourite Minister, who prefers them. For the Court has gained the Reverse of the Philosophers Stone, and can transmute Gold into Brass, and Silver into Lead ... So then if honest Men who pursue the Interest of their Country, fill the House, there cannot be a Man among them who is not the

gewählte nicht von der Krone favorisierte Regierung zu erlangen. Das gleiche geht § 101. aus den parlamentarischen Verhandlungen, die zur Akt von 1707 führten, hervor.

Die Entstehungsgeschichte der Akt von 1705 (4 und 5 Anna c. 20), sowie der von 1707 (6 Ann. c. 7) zeigt dies, wie die parlamentarischen Verhandlungsprotokolle darüber belehren (S. darüber bei Jenks a. a. O. 114 ff.). Man fügte die Bestimmungen über die Unfähigkeit gewisser Aemter, im Unterhause vertreten zu sein, hinzu, mit der deutlichen Absicht, andere Aemter, die man eben wollte, im Unterhause vertreten zu sehen. Der Hauptzweck jener Akte war, einer gefährlichen Krisis vorzubeugen, wenn die Königin Anna stürbe und ihr gesetzlicher Nachfolger aus Hannover ausser Landes wäre. Um einen Staatsstreich zu Gunsten des Prätendenten der betreffenden Bill zu verhüten, ward nun im Unterhause die Klausel beigefügt, dass überhaupt kein Amtsinhaber im Unterhause sitzen solle. Die Tories befürchteten, dass durch diese Klausel das Unterhaus gegenüber dem Oberhause unterwertig würde. Und in diesem sassen damals vorwiegend Whigs. Dass aber durch diese Klausel das Uebergewicht des Oberhauses herbeigeführt werden müsste, stand damals ausser Zweifel. Waren die hohen Staatsbeamten einmal vom Unterhause ausgeschlossen, so würden sie ohne Zweifel alle im Oberhause Platz finden. Das sollte nun verhütet werden. Die Toryopposition setzte nun ein Amendment zu jener Klausel durch, wonach nur bestimmte, in einer Liste aufgezählte Aemter vom Unterhause ausgeschlossen sein sollten. Die Lords, denen die Bill im Laufe der Verhandlungen zur Beratung übergeben wurde, wendeten diesem Amendment gegenüber ein, dass es in Wirklichkeit (auf indirektem Wege!) feststelle, eine Reihe von hohen Aemtern (nämlich die nicht ausdrücklich ausgeschlossenen) müssten unter allen Umständen im Unterhause vertreten sein („The Lords, on the return of the Bill, not unnaturally objected to the form of the amendment, on the ground that the offices in question properly belonged as of right to the Commons" Jenks a. a. O. 116)[1]. Sie ahnten also, dass damit der Kernpunkt der parlamentarischen Regierung bis auf den heutigen Tag getroffen sei! Aus einem Kompromiss zwischen der Forderung der Torypartei und den whigistischen Lords sind die Bestimmungen über old and new offices hervorgegangen. Wie diese dazu verwendet wurden, um das, was die Lords vorausgesehen hatten, auch durchzusetzen, soll uns nun beschäftigen.

King's friend. But if Courtiers fill up that Assembly, the People are Friendless, and the King cannot fail to lose the affection of his People by a Court Administration in that House.

But on the other hand, if none were elected Members of Parliament, who hold any Place or office (excepting such as shall be confered by the Estates of the Realm) there Effect of it will be this viz: the Parliament will represent not the Court but the People of England and consequently, will pursue no other Interest than theirs; whereby all the forementioned claims will be made good. Then must his Majesty be the greatest King, when his People are the greatest People in Europe. Then shall Honour and honesty, Peace and good Neighbourhood return and introduce the Millenium by the Restauration of old England."

1) S. auch über diese Verhandlungen, wie wir sie als Kompromisszustände erkennen, die Berichte des holländischen Gesandten L'Hermitage aus dieser Zeit. Dieselben sind im Brit. Museum unter Manss. 176 777 A. A. A. p. 70 ff., 84 f., 86, 117, 119, 127, 145, 322. Interessant ist die nette Charakteristik, die er von der Anna-Bill bei ihrer ersten Einbringung gibt (p. 70): „ceci parait populaire, c'est pourquoi personne ne voulut s'y opposer, plusieurs personnes qui estoient en quelque manière Dependantes de la cour seront par là exclus, et il semble qu'on aurait lieu de craindre que les influences pour le bien public ne seront pas si grandes, mais ceux qui voudraient s'y opposer ne ferrient dans la conjoncture presente, qu'aller contre le torrent".

§ 101. Von dem Kompromiss ist zuerst jener Teil Gesetz geworden, welcher die Klausel der Act of Settlement aufhebt (4/5 Anna c. 20 s. 28), wonach kein Amtsträger im Unterhause sitzen durfte. Die andern Punkte des Kompromisses sind dann 1707 nach der Vereinigung mit Schottland Gesetz geworden (6 Ann. c. 7). Mit dieser Akte, diesem Kompromiss hatten die Whigs ganz ihren Zweck erreicht: die Möglichkeit zunächst, dass das Parlament eine Selektion unter den vorhandenen Beamten vornehmen konnte. Einerseits waren alle Aemter, die seit 25. Oktober 1705 errichtet worden, ausgeschlossen. Dadurch ergab sich die Notwendigkeit eines Gesetzes für jedes einzelne neue Amt, das im Unterhause eingeführt werden sollte. Aber auch bezüglich der alten Aemter, d. h. der vor dem 25. Oktober errichteten, hatte das Unterhaus es in seiner Hand zu bestimmen, welches Amt es hier vertreten sein lassen wollte. Man erliess bei gewissen Aemtern unbedingt gleich ein neues Wahlschreiben, wenn die Amtsernennung ein Unterhausmitglied traf, bei anderen Aemtern und Ernennungen nicht. Dadurch wurde aus der grossen Zahl der Aemtersinekuren, wie sie England vor der Burke-Pitt'schen Verwaltungsorganisation aufwies, die Spreu von dem Weizen gesondert, um die Inhaber politisch wichtiger Aemter wieder einer Neuwahl sich unterziehen zu lassen, nicht aber die der unnützen und bedeutungslosen Sinekuren So erreichte durch jene Akt von 1707 das Parlament einmal freien Spielraum für die künftige Bestimmung, welche neuen Aemter im Unterhaus vertreten sein sollten, und auch betreffs der alten Aemter die Bestimmung, welche politisch wichtig sein könnten. Diese Selektionsmöglichkeit ist durch die Akt von 1707 geschaffen und wie folgt ausgeübt worden:

1) Die sog. Exklusion von Beamten. Diese erfolgte meist durch sogenannte Place Bills, die in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts beinahe alle 5 und 10 Jahre beantragt zu werden pflegten und bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts dauerten. Sie hatten den Zweck, die überflüssigen und bedeutungslosen Aemter-Sinekuren aus dem Parlamente zu entfernen. Solche Place Bills wurden in folgender Reihenfolge eingebracht: 1694, 1698, 1699, 1704, 1705, 1710, 1711, 1713 (nach dem General-Index C. J. v. 1. I—XVII. p. 675) 1725 und 1731 (Newcastle Papers Br. Mus. Manss. 33052. Fol. 62). Alle von den angeführten Bills wurden verworfen, hingegen war die von 1743 (15 Geo. II. c. 22) glücklicher und ebenso die nachfolgenden Exklusionsakte. Der Erfolg derselben, die, wie gesagt, bis ins 19. Jahrhundert fortdauerte, war, dass während im ersten Parlament Geo. I.: 271 Placemen d. h. Beamten- und Staatspensionäre,

im ersten Parlament Geo. II. nur		257	
1830	„ Geo. VI.	89	
1833	„	60	Beamte (Militär- und Marineoffiziere nicht mitgerechnet)
1847	„	46	Beamte
1867	„	43	„
1903[1])	„	45	„ (Whitaker's Alamanac 1904 p.)

vorhanden waren.

2) Die Inklusion von Beamten. Alle jene genannten Place Bills hatten für gewöhnlich nicht bloss bestimmte Kategorien von Beamten ausgeschlossen, sondern auch was bisher von den Schriftstellern ganz übersehen worden ist, auch bestimmte Beamtenkategorien eingeschlossen, d. h. durch ein „Proviso" war Vorsorge getroffen, dass die Inhaber gewisser Aemter nun im Unterhause sässen. Ich greife nur die Bill von

1) 1901 sassen nach dem officiellen Berichte (Commons Papers 1901 Nr. 313) im Unterhause: 83 bezahlte Offiziere des Heeres (meist Militia und Yeomanry), 3 Marineoffiziere und 34 Staatsbeamte, die das Government und die herrschende Regierung bildeten (Cabinet and political officers).

1725, die im Manuskript im britischen Museum zu finden ist (Newcastle Papers Br. § 101. Mus. M. S. S. 33052), heraus. Dieselbe schliesst gewisse Aemterkategorien aus und führt dann mittelst Proviso fort:

„Provided always and hereby enacted, declared, by the Authority aforesaid, that nothing in this Act shall extend or be construed to extend or relate or exclude the Treasurer or Comptroller of the Navy, the Secretaries of the Treasury, the Secretaries to the Clanceller of the Exchequer or Secretaries of the Admirality, the undersecretary to any of his Maj. Principal Secretaries of State, or the deputy Paymaster of the army or to exclude any person having or holding any office or employment for life or for as long as he shall behave himself well in his Office, anything herein contained to the contrary notwithstanding". Diese Bill ist nicht Gesetz geworden.

Auf ähnlichem Wege waren auch schon seit (1707) dem bekannten Annastatute (6 Ann. c. 7) die obersten Staatsämter insbesondere die Staatssekretäre, der Finanzminister u. a. m., seit 1743 die Unterstaatssekretäre durch die oben genannte Act 15 Geo. II. c. 2 s. 3 ins Unterhaus eingeführt worden und sitzen seit der Zeit darin, jedoch gegenwärtig mit der Beschränkung, dass von ihnen (sowohl den Staats- als auch den Unterhaussekretären) nicht mehr als 4 gleichzeitig darin sitzen dürften (21 u. 22 Vict. c. 106 s. 4 und 27/28 Vict. c. 34).

3) Da aber die Exklusion und Inklusion durch Place-Bill nicht immer von statten ging, weil im 18. Jahrh. die königliche Prärogative stets gegen solche Einschränkung ihrer Machtbefugnis war, so wusste sich das Unterhaus auf andere Weise zu helfen und diese interessiert uns hier ganz besonders. Es erklärte auf dem Wege einfacher Resolution, welches Amt von den vielen Sinekuren oder Aemtern (Uebersicht über dieselbe in Harl. Misc. Bd. 6. S. 367!!) es für alte, oder welches es für neue Aemter im Sinne der Akt von 1707 ansehen wollte. Im letzten Falle waren diese Aemter nach dem Annastatut von 1707 überhaupt ausgeschlossen und das Unterhaus ging dabei mit nicht geringer Willkür zu Werke. Mitunter wurde ein altes Amt, an welchem eine geringfügige Aenderung im Besetzungsmodus vorgenommen worden war, schon gleich als neues bezeichnet, nur weil das Unterhaus den Träger desselben aus seiner Mitte verbannt wissen wollte. Nicht minder willkürlich ging man bei der Bestimmung dessen vor, was im Sinne der s. 25 der zit. Akte von 1707 neues Amt „under the crown" oder im Sinne der Sektion 26 altes Amt „by the crown" bedeutete. Während die von Rogers zu Beginn des 19. Jahrhunderts vorgetragene allgemeine Auffassung das „under the crown" nicht bloss auf die Spitzen der Zentralverwaltung, sondern auf alle Staatsämter ausdehnte und ebenso „by the crown", war man früher in der Mitte des 18. Jahrhunderts etwas milder in der Geschäftspraxis des Unterhauses: „under the crown" sollte damals immer auf die Spitzen der Zentralverwaltung bezogen werden (s. Hatsell II. 51, Note), und nur jene Aemter betreffen, welche in direktem Besetzungsrecht (Patronage) der Krone ständen, nicht aber Aemter, welche von anderen Staatsbeamten zu vergeben waren. Diese Ansicht ist auch heute wieder herrschend (S. Anson II. p. 179). Man sieht, wie schwankend die Praxis und zwar je nach Bedarf war und ist. Denn jene beschränkende Interpretation des 18. Jahrhunderts, die auch heute die herrschende ist, ist sicherlich eine Abänderung des Annastatuts seinem Geiste und Inhalte nach.

Denn der Geist dieses Gesetzes ging dahin, alle Staatsämter prinzipiell auszuschliessen. Mit der Zeit wurde aber die Ausnahme davon zur Regel und die Regel zur Ausnahme. Wie willkürlich die Praxis des 18. Jahrhunderts im Unterhause bei der Interpretation war, können wir an folgenden Beispielen sehen.

So lesen wir z. B. in den Precedents von Hatsell (II. p. 51 Note), dass der

§ 101. Sekretär des Lord-Lieutenant von Irland (der heutige Staatsekretär für Irland) 1758 offenbar nicht als ,politisches' Amt gedacht war und der dazu ernannte Abgeordnete sich keiner Neuwahl im Sinne des Annastatuts zu unterziehen hatte, trotzdem er seit 1758 an Stelle der früher üblichen Sporteln (fees) ein festes Gehalt erhielt. Dagegen musste sich der zum Sekretär für Schottland ernannte Abgeordnete 1783 einer Neuwahl unterziehen. Warum, das lässt sich wohl prinzipiell nicht sagen, denn beide Aemter waren zu vergeben „by the king" und nicht „by the crown". Doch genügte diese Ausdrucksweise „by the king", die eine Abweichung vom Annastatut (das „by the crown" sagt!) darstellt, um willkürlich in dem einen Fall die Neuwahl auszuschreiben, in dem andern nicht. Offenbar war damals das Amt des Sekretärs für Schottland in den Augen des Unterhauses politisch wichtiger als das des Sekretärs für Irland (S. Hatsell II.p. 55, Note).

Ein anderes Beispiel: an Stelle des Mr Walpole, Clerk of the Pells wird kein neues Wahlschreiben vom Unterhause angeordnet, weil er nicht „by the crown" sondern by the „Treasurer of the Exchequer" ernannt würde. Auf der andern Seite werden an Stelle der unter gleichen Verhältnissen ernannten „Clerk of the Pells in Ireland" und der „Tellers of the Exchequer in England" neue Wahlschreiben erlassen; diese Inkonsequenz geht aber selbst dem guten alten Hatsell über die „Hutschnur".

Er fragt trocken: „Quaere why?" und weiss keine Antwort. Sie ist aber kurz und bündig: „Weil es das Unterhaus so wollte".

Durch diese Willkür in der Auslegung des Annastatuts wurden Beamte in das Unterhaus eingeschlossen oder von ihm ausgeschlossen, wie das Unterhaus es wollte.

Auf diese Weise kam die parlamentarische Exekutive in England zu stande: durch Exklusions-, Inklusionsakte und durch willkürliche Interpretation des Annastatuts auf dem Wege der Geschäftsordnungspraxis des Unterhauses. Alle jene Pamphletschreiber, die wir oben kennengelernt und die schon am Ausgange des 17. und Beginn des 18. Jahrhunderts prophezeit hatten, dass durch zweckmässigen Ausschluss von Aemtern aus dem Parlament, die Abhängigkeit der Ministerexekutive von der Volksvertretung an Stelle der alten Abhängigkeit von der Krone treten würde, stehen glänzend gerechtfertigt da.

Denn schon am Ausgange des 18. Jahrhunderts ist die parlamentarische Exekutive vollendete Tatsache. Im Jahre 1770 verkündet sie E. Burke in seinem Pamphlet: „Thoughts on the Causes of the present Discontents" als Norm. Er sagt (p. 43): „The people of a free Commonwealth who have token such care that this laws should be the result of general consent, cannot be so senseless as to suffer their executory system to be composed of persons, on whom they have no dependence, and whom no proofs of the public love and confidence have recommended to those powers, upon the use of which the very being of the State depends".

Also das Volk eines freien Gemeinwesens darf es nicht dulden, dass die Minister von dem Schlage anderer Leute, als solcher zu denen es Zutrauen hat, gewählt würden. Sollte dies aber dennoch vorkommen, dann müsste im Parlament jeder solcher oktroyierten Regierung die Unterstützung versagt werden (p. 44: „It had always until of late, been held the first duty of Parliament, to refuse to support Government, until power was in the Hands of persons who are acceptable to the people...")

III. Die Gegenwart.

Dass heute das Unterhaus nicht so oft in die Lage kommt, das bekannte Statut der Königin Anna nach seinem Belieben zu interpretieren, dass es heute nicht mehr versucht, auf dem Wege der blossen Geschäftsordnung Staatsbeamte

im Hause zu halten oder vom Hause fernzuhalten ist begreiflich, wenn man erwägt, dass einerseits die sog. Placemen, so gut wie verschwunden, sodann, dass die alten Sinecuren, welche das System der Auslese durch das Unterhaus durchzumachen hatten, einer neuen Behördeorganisation gewichen sind. Der letzte und der wichtigste Grund ist eben die Stärke des Kabinetts gegenüber dem Parlament wie sie seit der Mitte des 19. Jahrhunderts beginnt und verhindert, dass diese sich bloss als Ausschuss des Parlaments fühlt. Dass dieser Grund sehr in Betracht kommt, zeigt deutlich Robert Peel, dieser jeder Parlamentsmajorität gewachsene Premier. Als 1846 im Unterhause geklagt wurde, dass Staatsämter, die sonst im Parlament gewöhnlich vertreten seien, diesmal nicht vertreten waren, sagte Sir Robert [Han. Deb. 88 p. 228]: „I do not know any rule by which persons holding these offices should necessarily be members of this house". Damit war die alte Praxis auf dem Wege der Geschäftsordnung darüber zu verfügen ein für allemal gerichtet.

Trotzdem hat das Unterhaus selbst heute noch einen weitgehenden Einfluss auf die Bestimmung der Staatsbeamten, die im Unterhaus vertreten sein sollen. Er äussert sich einmal darin, dass durch Parteisitte (Conventionalism) die Regel festgestellt ist, dass jeder Angehörige des permanenten Staatsdienstes (permanent civil service) vom Unterhause ausgeschlossen sei (H. D. vol. 138 p. 1187). Eine königliche Order vom Jahre 1884 (s. Anson II, p. 210) hat dies auch angeordnet[1]. Diese Regel ist von praktischer Bedeutung für alle jene Fälle, in denen der betreffende Amtsinhaber nicht schon durch ein Statut oder durch Gewohnheitsrecht vom Unterhause ausgeschlossen ist; und dass sie im Einzelfalle praktisch werden kann, erklärt sich daraus, dass das Statut der Königin Anna zwar von neuen Aemtern, die ein- für allemal ausgeschlossen sind, spricht, die Praxis aber, wie wir gesehen, diesen Satz in seiner Wirksamkeit auf die Spitzen der Zentralverwaltung eingeschränkt hat („under the crown!").

Sodann weiss das Unterhaus durch Angriffe auf nicht im Unterhause vertretene Behörden oder durch konstante Beschwerden über sie, die Regierung zu veranlassen, dass diese Behörden im Unterhause vertreten sind. Die rechtliche Form, in der die Regierung diesem Wunsche entspricht, ist bei schon vorhandenen Aemtern eine andere als bei erst zu kreierenden. Bei ersteren genügt einfacher Willensschluss der Regierung. So ist z. B. 1828 durch den Herzog von Wellington das bisher nicht politische Amt des Kanzlers von Lancaster ein politisches erklärt, d. h. im Parlament regelmässig vertretenes geworden. Bei neu zu schaffenden Aemtern wird natürlich nur auf dem Wege des Gesetzes das betreffende Staatsamt in das Unterhaus eingeführt, denn nur durch Gesetz kann jenes sonst im Wege stehende Gesetz Annas überwunden werden: z. B. 1854 die Errichtung des Staatssekretariats für den Krieg, 1858 des Staatssekretariats für Indien; 1847 (10 and 11 Vict. c. 109) das Amt des Präsidenten der Armenpflegekommission; 1856 das des Vizepräsidenten des Education-Committee of the Privy Council (19 and 20 Vict. c. 116) u. a. m. Bei dieser Neueinführung von Staatsämtern in das Unterhaus auf dem Wege des Gesetzes sichert sich dasselbe weitgehenden Einfluss in der Frage, welches Amt so qualifiziert werden dürfte.

Aber auch sonst gibt es in entscheidender Weise seinen Willen kund, wenn es sich darum handelt, gewisse Aemter vom Unterhause auszuschliessen. Empfehlung und Resolution des Unterhauses sind dann gebräuchlich, denen die Regierung in folgender Weise nachkommt: bei schon vorhandenen Aemtern dadurch, dass sie das

1) Hans. Deb. 1904. 4. series vol. 133 p. 1307.

§ 101. Amt an ein Nichtmitglied des Unterhauses vergibt (Todd II, p. 297); bei neu zu schaffenden Aemtern durch Einbringung des Kreationsgesetzes, das dann die Klausel der Disqualifikation enthält. Bei diesen Wünschen des Unterhauses, ob Inklusion, ob Exklusion, wird mitunter selbst heute noch zum alten System der willkürlichen Interpretation des alten Annastatuts auf dem Wege der Geschäftsordnungspraxis gegriffen. So wurden 1861 und 1875 der juristische Beirat der Admiralität, 1868 der Generaladvokat der Flotte, 1858 der juristische Beirat der Staatssekretäre für Indien als „old offices" einfach auf dem Wege der geschäftsordnungsmässigen Resolution erklärt, was höchst willkürlich war, da es sich hier entschieden um neue Aemter handelte, die ohne gesetzliche Ermächtigung nach dem alten Annastatut dem Unterhause hätten fern bleiben müssen (Com. Papers 1872 vol. 47 p. 35, Law Times März 1867 p. 359 und März 1875 p. 377 H. D. vol. 185 p. 120 vol. 1335; C. J. 121 p. 219. Der richtige Standpunkt C. J. 121 p. 239). — Wir sehen: noch immer spielt hiebei die geschäftsordnungsmässige Auslegung des Annastatuts eine Rolle und diese ist nicht mehr blosse Interpretation, sondern tatsächliche Abänderung der Akte. Je nach Bedarf wird ein altes Amt als „neu" oder ein neues als „alt" erklärt.

Wir begreifen nunmehr jenes Festhalten an dem alten Annastatut auf seiten des Unterhauses, trotzdem mitunter der Anlauf genommen wird, es mit seinen zahlreichen Amendementsgesetzen auf breitere und prinzipiellere Basis zu stellen („on broader and more generals grounds" H. D. vol. 185 p. 1203; 1326—1330). Solche Anläufe fallen ins Wasser, denn dem Unterhause wird es kaum einfallen, das alte Annastatut mit samt dem Netz von Exklusionen und Inklusionen je aufzugeben. Denn nur durch das Festhalten jenes Statuts bewahrt es sich seinen Einfluss auf die Bestimmung der Frage, welche Staatsämter im Unterhause vertreten sein sollen. Nur durch das Festhalten an jenem Statute und der grossen Menge von Einzelbestimmungen nachfolgender Gesetze, kann es im Trüben fischen, d. h. Interpretation der Gesetze durch geschäftsordnungsmässige Resolution so vornehmen, wie sie ihm, dem Unterhause, passen.

Das Festhalten selbst ist aber nur um den Preis grosser Uebelstände zu erkaufen. Vornehmlich lassen sich drei anführen.

1. Ergibt sich die durch die Staatspraxis gezeitigte mangelhafte Stabilität gegewisser Aemter, die zwar im Unterhause vertreten sein, aber mit jedem Kabinett wechseln sollen. Die Stetigkeit der Verwaltung leidet sehr darunter. Hier muss durch besondere gesetzliche Bestimmung vorgesorgt werden, wie dies z. B. 1861 für den an Stelle des Vizepräsidenten des Board of Trade getretenen parlamentarischen Sekretär geschehen ist (30 and 31 Vict. c. 72). Dieser letztere gehört immer dem Parlament an, ohne dass derselbe sich bei seiner Ernennung einer Neuwahl, wie sie das Statut Anna's vorschreibt, zu unterziehen hätte. Das gleiche bestimmte die Act 34 and 35 Vict. c. 70, für den parlamentarischen Sekretär des Local Government Board, die War office Act von 1870 (33 and 34 Vict. c. 17) für den financial Secretary dieser Zentralbehörde und den Survyor General of ordnance, die, wenn sie schon im Parlament sitzen, bei ihrer Ernennung sich keiner Neuwahl zu unterziehen haben (H. D. vol. 201 pp. 101, 456, 57). Durch das Vermeiden der Neuwahl will man verdienten Parlamentariern die Möglichkeit schaffen, an der Regierung teilzunehmen. Denn es besteht die Gefahr, dass sich Staatsmänner, die durch eine Staatsanstellung untergeordneten Ranges des Unterhaussitzes verlustig würden, sich ungern diesem Gottesurteil unterziehen, daher es vermeiden, an der Staatsregierung beteiligt zu sein.

§ 101. 2. Ein anderer Uebelstand war, dass selbst bei dem unbedeutendsten Amtswechsel innerhalb desselben Kabinettsministeriums z. B. bei Austausch des Portefeuilles eines First Lord of the Treasury gegen das Staatssekretariat u. a. m. schon eine Neuwahl nach dem alten Annastatute nötig war, trotzdem es auf den ersten Blick klar sein musste, dass die Wählerschaft, die der Person des X. als First Lord of the Treasury ihr Vertrauen geschenkt, ihm dieses auch erhalten würde, wenn er Staatssekretär werden sollte. Dieser Uebelstand ward dann durch eine Klausel der Repräsentation oft the People Act von 1867 aufgehoben, indem eine Liste von hohen Staatsämtern aufgestellt wurde, die in dem Verhältnis zueinander stehen, dass der Austausch dieser in der Liste aufgezählten Aemter untereinander, wie dies namentlich bei Rekonstruktion des Kabinetts nötig wird, nicht gleich schon eine Neuwahl im Gefolge hat (Schedule H. der cit. Acte). Auch Kumulation der genannten Aemter in einer Person verlangt nicht Neuwahl des kumulierenden Amtsinhabers, so z. B. als 1873 Gladstone zu dem Amt des First Lord of the Treasury auch das Kanzleramt des Exchequer mit dazu nahm (Law Times vol. 56 p. 246 und Saturday Review vom 13. September 1873). Dass trotz all den genannten Modifikationen der Neuwahl bei Neuernennung zu einem Amt noch immer Uebelstände vorhanden sind, geht aus den zahlreichen Projekten hervor, welche seit den 60er Jahren im Parlament eingebracht wurden, um von dem Prinzip der Neuwahl zu befreien (darüber Todd II, p. 297)[1].

3. Ein dritter Uebelstand, der aus dem alten Annastatute und dem dort aufgestellten Prinzip der Neuwahl erwächst, ist folgender: Das Unterhaus hält an der Geschäftsordnungspraxis fest, dass, wenn eine Wahlanfechtung gegen einen Abgeordneten eintritt, er nicht eher seinen Sitz im Unterhaus einnehmen kann, als bis über die Beschwerde entschieden ist. Dadurch ist die Möglichkeit gegeben, gegen Personen, die sich wegen ihrer Ernennung zu Ministern einer Neuwahl unterziehen mussten, mutwillige Wahlanfechtungen einzureichen, wodurch die Minister für Wochen und länger vom Unterhause fernbleiben müssen (s. darüber Todd II, 351 ff.). So wird ein Gesetz zur Last, wenn es seinen ursprünglichen Zweck erfüllt hat und dann überflüssig ist; aber die Engländer halten daran fest, weil es die Barriere dagegen bildet, dass dem Parlament misslichige Aemter im Unterhause vertreten sind.

Um nun zu unserem Ausgangspunkt zurückzukehren! Wir glauben im vorhergehenden den Nachweis geführt zu haben, dass die parlamentarische Exekutive, weil durch eine Reihe von Sätzen des parlamentarischen Gewohnheitsrechts und des Gesetzesrechts getragen, selbst Rechtsinstitut ist. Denn durch Nichtbefolgung seiner Grundsätze würden alle die vorhin erwähnten Rechtssätze verletzt oder überflüssig gemacht.

2. Abschnitt.

Die parlamentarische Regierung als Verwaltungstätigkeit.

§ 102. Die Mittel derselben: Königliche Kommissionen und parlamentarische Komitees[2].

Die Mittel, durch welche die parlamentarische Regierung als Verwaltungstätigkeit

1) S. auch neuerdings in der Session 1904. Hans. Deb. (4. serie) vol. 134 p. 266 f.

2) Literatur: Todd a. a. O. II. p. 431 ff. Toulmin Smith, On Commissions illegal and pernicions 1849. Report at the Oxford University Commission, Comm. Papers 1852 vol. 22 p. 308 ff. und G. Cohn, Ueber parlamentarische Untersuchungen in England, Jena 1875.

§ 102. besonders in Erscheinung tritt, sind parlamentarische Komitees und königliche Kommissionen. Die leitenden Teilnehmer sind aus der Mitte eines jeden Hauses gewählt, wenn es sich um sog. Committees of the House of Commons oder Committees of the House of Lords handelt; oder sie sind teils Parlamentsmitglieder, teils andere Fachleute und von der Krone eingesetzt: dann heissen diese Ausschüsse Royal commissions.

Die Frage, wann für eine unter die Kontrolle des Parlaments zu stellende Verwaltungstätigkeit das eine oder andere Mittel verwendet wird, wird nicht nach Rechtsgründen, sondern nach Zweckmässigkeitsgründen beantwortet. Im allgemeinen wird man wohl sagen können, dass eine Royal commission dann eingesetzt wird, wenn die parlamentarischen Untersuchungen sich voraussichtlich über den Zeitraum mehrerer Parlamentssessionen erstrecken. Denn in diesem Fall müsste die Funktion eines Parlamentskomitees erlöschen, da es an die Session gebunden ist. Eine königliche Kommission kann aber trotzdem weiter tagen. Sodann wird eine solche überall dort vorgezogen, wo man grössere Sachverständigkeit, als sie die gewöhnliche Durchschnittsintelligenz des Parlaments erwarten lässt, verlangt, oder wo man grössere Unparteilichkeit wünscht. Letzteres war z. B. der Fall, als man die Untersuchungskommission über den Krieg in Südafrika einsetzte (1902). Da wurde von den Tagesblättern besonders hervorgehoben, dass man diese königliche Kommission besonders unparteiisch zusammengesetzt hätte, da der Vorsitzende desselben (Lord Elgin) der liberalen, also damals nicht herrschenden Partei angehörte. Wir wollen nun diese beiden Instrumente der parlamentarischen Verwaltungstätigkeit: Royal Commission und parlamentarisches Komitee näher ins Auge fassen.

I. Die Royal Commission.

Wie wir gleich hören werden, ist dieselbe gegenüber dem parlamentarischen Komitee mit weniger Machtbefugnissen ausgestattet. Es ist dies nur ein Spiegelbild des alten Kampfes zwischen Krone und Parlament, der hier ganz rein zum Niederschlag gekommen ist. Ursprünglich hatte die königliche Kommission die weitesten Machtbefugnisse, insbesondere judizieller Art, trotz der lebhaften Proteste des Parlaments, denen wir schon seit Eduard III. Zeiten begegnen [1]). Seit dieser Zeit wurden königliche Kommissionen mit so weiten, richterlichen Befugnissen als dem Common law entgegen aufgefasst [2]), trotzdem Tudors und Stuarts sich um diese Polemik der Juristen nicht viel kümmerten. Die letzte, wirklich so widerrechtlich vorgenommene Kommission erfolgte unter Jakob II., als er eine sog. Visitationskommission über dem Magdalen Colledge in Oxford einrichtete. Dies führte dann auch teils zu der massgebenden Bestimmung der Bill of rights, wonach solche königliche Kommissionen mit richterlicher Machtvollkommenheit „illegal und verderblich seien" und „in keiner Weise in Zukunft als Beispiel dienen könnten". Daher wurden seit dieser Zeit die Kommissionen nur eingerichtet, um „zu untersuchen" („to inquire"), nicht wie früher, um „zu hören und zu entscheiden" („to hear and to determine"). Aber selbst das blosse Inquirieren war bis 1852 in der Rechtspraxis strittig. In diesem Jahre ward nämlich eine Visitationskommission für die Universität Oxford eingesetzt: „to call for and examine all such books, documents, papers and records as they shall judge likely to afford them the fullest information". Dies wurde als eine unzulässige Anmassung der königlichen Prärogative bezeichnet, trotzdem keinerlei richterliche Entscheidung der Kommission vorbehalten war. Denn, sagten damals die Juristen,

1) Rot. Parl. 15 Ed. III. Nr. 14 und 40; 15 Ed. III. st. 1 c. 2; 2 Rot. Parl. 18 Ed. III. Nr. 3, Nr. 5 und Nr. 1; 18 Ed. III. st. c. 1 und c. 4; 3 Rot. Parl. 2 H. 4 Nr. 22; 3 Rot. Parl. 5 H. 4 Nr. 39.

2) Coke: 2 Inst. 478; 4 Inst. 163 und 165; 2 Inst. 50, 51, 12 Rep. 84; 11 State Trials 1152.

ganz wie der alte Cooke im 17. Jahrhundert: die Krone könne nicht durch ihre § 102. Autorität allein Personen zwingen, Information zu geben, ausgenommen auf dem gewöhnlichen Wege der Justiz, welchen die Krone nicht ändern dürfe. Auch könnten die Commissioners niemanden zum Gerichtszeugnis zwingen und keinen Eid, selbst solchen Zeugen, die sich dazu bereit erklärten, abnehmen. Dies ist auch gegenwärtig der Rechtszustand. Dadurch unterscheidet sich auch die königliche Kommission von einem Parlamentskomitee. Dieses letztere kann nämlich die Befugnis erhalten, die auch jedes der beiden Häuser, entsprechend der alten Auffassung, das Parlament sei Gerichtshof, hat Gerichtszeugnis zu erzwingen, Urkundeneditionen zu veranlassen, Eide abzunehmen u. a. m. Dazu ist auch ein Komitee des Unterhauses an und für sich niemals ermächtigt, kann aber durch Beschluss des Unterhauses diese Ermächtigung erlangen. Ein Oberhauskomitee durfte bis in die letzten Jahrzehnte hinein ohne weiteres Eide abnehmen, besitzt aber diese Befugnisse gegenwärtig nicht mehr, nur unter den gleichen Bedingungen wie ein Unterhauskomitee, d. h. unter der Voraussetzung besonderer Ermächtigung. Daher beruht denn auch die Wirksamkeit einer königlichen Kommission auf dem guten Willen der einzuvernehmenden Zeugen.

Eine königliche Kommission kann überall in ganz England tagen, an Ort und Stelle handelnde Assistant Commissioners entsenden und von Sachverständigen Prüfungen gewisser wissenschaftlicher oder technischer Probleme vornehmen lassen etc. Soll die Machtvollkommenheit einer königlichen Kommission auch Befugnisse richterlicher Art umfassen, so kann dies nur durch gesetzliche Ermächtigung vorgenommen werden. Beispiele dieser Art sind 1 and 2 Georg IV. c. 90, 3 Georg IV. c. 37, 5 Georg IV. c. 20, 3 and 4 Wilhelm IV. c. 37 S. 165, 17 and 18 Vict. c. 117, 30 and 31 Vict. c. 104, 33 and 34 Vict. c. 103 u. a. m. (s. H. D. 197 p. 755). Eidesabnahme einer königlichen Kommission durch Gesetz aufzutragen ist nur dort üblich, wo es sich um Untersuchung über üble Amtsführung handelt (H. D. vol. 214 p. 1349).

Das Verfahren und die Sitzungstage der königlichen Kommission ordnet jede für ihre eigenen Zwecke und nach ihrem eigenen Gutdünken an. Kann sie demnach Zeugen zur Aussage nicht zwingen oder zwangsweise vorladen, so kann sie jedenfalls Zeugen, die sich dazu erbötig machen, davon ausschliessen (H. D. vol. 188 p. 1437; vol. 215 p. 1024, vol. 216 p. 168, vol. 236 p. 539).

Die Einsetzung einer königlichen Kommission erfolgt in Ausführung einer gesetzlichen Ermächtigung oder, was noch häufiger der Fall ist, aus ministerieller Initiative. Ihren Anstoss bekommt sie, da heute jeder Akt der königlichen Prärogative durch die Minister geschehen muss, von demjenigen Departement, das an der Enquête besonders interessiert ist. Ist der Gegenstand der Untersuchung nicht so spezialisiert, dann käme das Home office (Ministerium des Innern) in Betracht, welches auch die Korrespondenz für die Krone mit den Kommissioners besorgt. Die äussere Form der königlichen Kommission ist die mit dem königlichen Handzeichen, mitunter mit dem grossen Siegel ausgestattete Urkunde, „to enquire“ und „to report“. Aehnlich wie die englische Krone ist auch der Lord Lieutenant von Irland und der Vizekönig von Indien mit der Machtvollkommenheit ausgerüstet, königliche Kommissionen zu bestellen. Der Wortlaut für irische Kommissionen lautet dann: „His Majesty's Castle of Dublin, by his excellency's (Name des Lord Lieutenant) command“. Sie sind vom Sekretär für Irland unterzeichnet.

Die Kommission erhält u. a. die Ermächtigung, die Enquête anzustellen, „by all lawful and proper ways and means“.

Eine königliche Kommission läuft ab durch Zeit, wenn ihr eine solche vorgeschrieben ist, durch Beendigung ihrer Untersuchung und durch Revocation ihrer Voll-

§ 102. machten. Letztere erfolgt entweder durch warrant unter königlichem Handzeichen (H. D. vol. 194 p. 1544) oder durch Gesetz (z. B. 36 Vict. c. 13).

Die Zusammensetzung einer königlichen Kommission erfolgt ohne Rücksicht auf die Parteischattierung der Mitglieder, und daher finden sich Mitglieder der Regierungspartei wie der Opposition unter denselben (H. D. vol. 193 p. 792, vol. 196 p. 422, vol. 204 p. 764, vol. 218 p. 88). Es wird nur darauf Rücksicht genommen, dass womöglich alle Interessen und die vorzüglichsten Sachverständigen dabei zum Worte kommen. Mitglieder des Parlaments (M. P's.) sind häufig ebenfalls in der Kommission, schon um die nötige Vertretung der Kommission im Parlamente zu garantieren und ihren Berichten den Boden zu ebnen (H. D. vol. 191 p. 323).

Für gewöhnlich sollen aber Mitglieder der Regierung (des Government), also Kabinettsminister und die sog. Political officers, d. h. die mit jedem Kabinett wechselnden Mitglieder der Exekutive, **nicht** Mitglieder einer Kommission sein, weil sie sich für die Regierungsaktion, die auf Grund einer königlichen Kommission etwa nötig sein sollte, freie Hand bewahren wollen (C. P. 1867/68 V. p. 661).

Ausnahmen von dieser Regel kommen allerdings auch vor, namentlich dann, wenn eine Kommission über die Organisation eines Departements (z. B. Kriegsministerium oder India board) eingesetzt wird (C. P. 1859 sess. 2 vol. 8 p. 1 und vol. 9 p. 3) oder wo es sich um Kommissionen handelt, die mit der inneren oder der äusseren Politik in gar keinem Zusammenhange stehen. So waren z. B. 1841 in der königlichen Kommission, die durch zwanzig Jahre tagte und über die Dekorationen und die Ausstattung des Parlamentsgebäudes zu beraten hatte, alle früheren und der damalige Premierminister Mitglieder (C. P. 1863, vol. 16 p. 319 ff.). Desgleichen waren Minister in der Kommission für die internationale Weltausstellung 1851 und bei Errichtung des Militärversorgungsfondes (Patriotic Fund) von 1859 und 1868 (C. P. 1870 vol. 17).

Als Sekretäre der Kommission werden gewöhnlich permanente Beamte des Schatzamts bestellt (H. D. 188 p. 436 und 527). Die Kommissionen bekommen für ihre Zeit und Müheaufwendung keine wie immer geartete Entschädigung, ausgenommen, wo einem Sachverständigen besondere Extravergütung zugestanden wird. Wirkliche Geldauslagen der Kommissionen werden aus dem Staatsschatz gezahlt und figurieren im Budget unter dem Posten „Royal Commissions“. Dieser ist ein sehr ansehnlicher. Eine Kommission kostet dem Staatsschatz mindestens 200—300 £.

Welcher Einfluss auf die königlichen Kommissionen steht nun dem Parlament zu? Vor allem die Kontrolle darüber, dass königlichen Kommissionen nicht Gegenstände zugewiesen werden, welche das Verhältnis der Exekutive zum Parlament betreffen. Das wäre unkonstitutionell. Sodann, **dass keine Kommission über die Frage der Zulässigkeit, respektive Gesetzmässigkeit einer parlamentarischen Resolution eingesetzt wird** (H. D. vol. 217 p. 1067). Ferner wacht das Parlament darüber, dass keine Kommission eingesetzt wird, um die Verantwortlichkeit der Minister zu umgehen oder eine durch Ministerverantwortlichkeit garantierte Departementstätigkeit überflüssig zu machen, oder Akte misslicher Amtsführung eines Departements oder eines Richters zu untersuchen. Letzteres darf nur geschehen, wenn eine solche Kommission **durch Gesetz** eingesetzt wird (H. D. vol. 156 p. 1094. Untersuchungskommissionen über die Belfast Riots: vol. 177 p. 345, 378 und 401).

Sodann nehmen gewöhnlich Mitglieder des Parlaments an der Kommission teil schon um das Wirken derselben in einem der beiden Häuser, insbesondere im Unterhause zu verteidigen. Auch werden, obwohl hierzu keine Verpflichtung besteht, die

Mitglieder einer Kommission für gewöhnlich dem Parlament bekannt gegeben (H. D. vol. 188 p. 98 und 189 p. 602). Ferner werden die Resultate einer königlichen Kommission nicht selten noch durch Parlamentskomitee nachgeprüft (C. P. 1875 vol. 20 p. 69). Doch darf jedes der beiden Häuser sich während der Tagung einer Kommission nicht in deren Verhandlungen einmengen und Rechenschaft darüber verlangen (H. D. vol. 227 p. 1079), sondern muss den Bericht (Report) der Kommission abwarten, der ihnen durch Vermittlung der Exekutive zugeht. Der Earl of Aberdeen erklärte dies mit den Worten: „That since it is the business of a Royal Commission to present the results of their investigations in the form of a humble Report to the Queen it would not only be premature, but irregular, if any statement were made in the House for the purpose of disclosing any portion of the probable contents of that Reports". Nur wo die Mitglieder der Kommission offenkundig ihres Amts schlecht walten, kann jedes der beiden Häuser mittelst Adresse an den König die Amtsentsetzung eines solchen unwürdigen Kommissionsmitgliedes verlangen (H. D. vol. 158 p. 902 ff. und vol. 203 p. 800). Schliesslich übt das Parlament über Kommissionen insofern eine Kontrolle, als die dafür nötigen Staatsausgaben alljährlich vom Parlamente zu bewilligen sind. Namentlich schliesst sich daran die Kritik, die über das weitere Sein oder Nichtsein der Kommission entscheidet (H. D. 201 p. 739). **§ 102.**

Nicht so ausgedehnt sind die Kontrollbefugnisse des Parlaments über eine sog. Departmental Commission, d. h. über eine Kommission, die entweder durch Anordnung des Schatzamts oder der Staatssekretäre eingerichtet wird, um Missstände in einem Zweig der Verwaltung aufzudecken. Sie setzt sich gewöhnlich aus einem oder mehreren permanenten Beamten des betreffenden Departements oder aus Beamten mehrerer Departements, die interessiert sind, zusammen. Im letzteren Falle heisst sie Inter-departmental-commission, wie z. B. letzthin eine solche über die Rechtsverhältnisse der Naturalisierten (1901) eingesetzt worden ist. In diesem Falle werden aber dem Parlamente die Namen der Kommissionsmitglieder vor der Veröffentlichung des Report nicht bekannt gegeben, schon deswegen, um sie nicht einer Verantwortlichkeit auszusetzen, die auf ihnen de jure nicht zu lasten hat (H. D. vol. 215 p. 523). Sodann entfällt auch die Geldbewilligungskontrolle, insofern, als die Ausgaben dieser Kommissionen aus dem Civil-Contingencies-Fund bestritten werden, welcher der Executive in Bausch und Bogen alljährlich zur Bestreitung unvorhergesehener Ausgaben bewilligt wird (C. P. 1854/55 vol. 30 p. 376). Schliesslich müssen auch die Berichte (Reports) solcher Kommissionen dem Parlament nicht vorgelegt werden, dies hängt einzig und allein vom Ermessen der Executive ab (H. D. vol. 170 p. 192, vol. 215 p. 526 u. 1558, vol. 223 p. 723). So lehnte es auch der Staatssekretär des Innern 1868 ab, die Ergebnisse einer solchen Kommission, die über die Wirksamkeit der hauptstädtischen Polizei zu tagen hatte, dem Parlament vorzulegen, mit der Begründung, dass in dem Fall Zeugenaussagen vorgekommen wären, deren Veröffentlichung wegen der den Zeugen zugesicherten Geheimhaltung nicht angängig sei. In demselben Jahre ward auch die Vorlage des Berichtes einer Departementskommission, welche über die Verteidigung der Häfen verhandelte, vom Kriegsminister abgelehnt, weil vieles von den Verhandlungen aus politischen Gründen nicht veröffentlicht werden könnte (H. D. vol. 192 p. 1222).

II. Die Statutory oder Parliamentary Commissions.

Um den besonders auf Royal Commissions ausgeübten parlamentarischen Einfluss aufzuheben, erscheint es mitunter notwendig, diese Kommissionen durch Gesetz, nicht durch Royal warrant einzusetzen. Das Charakteristische derselben ist eben die Bestellung der Kommission auf dem Wege des Gesetzes und die Sicherung ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament. Denn gewöhnlich werden die Namen der Kom-

§ 102. missionsmitglieder entweder in das Gesetz selbst aufgenommen, oder von der Exekutive bestellt, selten ihre Bestellung dem Parlament überlassen. Aber so gross ist die Eifersucht des Parlaments gegenüber diesen Kommissionen, dass mit der Zeit[1]), namentlich dann, wenn sie sich für die ihnen gestellten Aufgaben bewähren, sie in den allgemeinen Behördenorganismus hinübergleiten, so dass das Parlament auf sie wie auf die übrige Exekutive den durch die parlamentarische Verantwortlichkeit gewährleisteten Einfluss erhält. Dies geschieht entweder so, dass dann die betreffenden Kommissionen selbst Subdepartements eines der bestehenden ministeriellen Departements werden, teils so, dass ein zweiter Kommissär Mitglied eines der beiden Häuser sein muss, um hier Rede und Antwort zu stehen. Die wichtigsten dieser Statutory Commissions sind:

1) Die Ecclesiastical Commission (s. über dieselbe III. Teil, Cap. Königl. Prärogative).

2) Die Charity Commission[2]) ist die oberste Stiftungsbehörde. Sie besteht seit der Charitable Trusts Act von 1853 (16/7 Vict. c. 135 s. 1). Nach dieser Akte sollte sie aus vier Commissioners, die durch warrant der Krone mit königlichem Handzeichen bestellt sind, und einem Sekretär bestehen. Drei dieser Commissioners sollten „during good behaviour", d. h. auf Lebenszeit angestellt und bezahlt sein. Der vierte Commissioner ist immer Parlamentsmitglied, nicht bezahlt und versieht ein widerrufliches Amt. Er gehört zu der jeweils herrschenden Partei und wechselt mit jedem Kabinett. Deshalb ist er ja auch bloss auf Widerruf angestellt. Gewöhnlich gehört er dem Unterhause an. Nach der Endowed School Act von 1874 (S. 2) hat die Krone das Recht, von Zeit zu Zeit noch zwei bezahlte Commissioners für England und Wales zu ernennen und ev. noch einen zweiten Sekretär. Doch hat sie bisher von diesem Rechte keinen Gebrauch gemacht und wird es gegenwärtig um so weniger tun, als durch eine Order in Council, die vom 1. Oktober 1902 ab in Kraft trat, alle Befugnisse der Charity Commission, die sich auf Mittelschulen (Endowed Schools) bezogen, nun auf das Unterrichtsministerium übergegangen sind. Gegenwärtig (1902/03, Civil Service Estimates p. 134) besteht sie nur aus den genannten vier Commissioners, fünf Assistant Commissioners und fünf Temporary Commissioners sowie aus einem Sekretär. Ihre Aufgabe besteht vor allem in der Oberaufsicht über Stiftungen, die meistens von Trustees, Treuhändern verwaltet werden. Seit der Local Government Act von 1894 können weltliche Stiftungszwecke von geistlichen abgetrennt werden, wo beide bisher miteinander kombiniert waren. Die Verwaltung der weltlichen Stiftungen übernimmt dann ein Ortsstiftungsrat, der ausser den gewöhnlichen Trustees noch Repräsentanten des Gemeinderats (parish council) umfasst. Die Rechnungen der Stiftung sind der Kirchspielversammlung (parish meeting) und die Namen der Stiftungsgeniesser dem Gemeinderat vorzulegen.

Die Oberaufsicht der Charity Commission zeigt sich insbesondere darin, dass sie den Verwaltern der Stiftung grössere Verwaltungsbefugnisse einräumen darf, dass sie diese Verwalter ein- und absetzen darf, die Rechnungsnachweisungen kontrolliert und namentlich veraltete Stiftungszwecke zeitgemäss umändert (d. h. die Doktrin cy-près anwendet). In letzterer Hinsicht hat sie konkurrierende Jurisdiction mit der Chancery, doch ist die letztere nunmehr ganz ausser Aktion gesetzt, weil das Verfahren vor der Charity Commission kostenlos ist und viel rascher zum Ziele führt. Eine Beschränkung hat das Verfahren. Bei Stiftungen, deren jährliches Bruttoeinkommen 50 £ beträgt,

1) S. darüber vorzüglich die Ausführungen des gewiegten Parlamentariers Courtney, The Working Constitution of the United Kingdom 1901, p. 184—190.

2) S. zu folgendem Th. Mackay, The State and Charity, 1898.

muss sich die Charity Commission, ehe sie ein Abänderungsschema festsetzt, der Zustimmung der bisherigen Trustees versichern. Gegen eine Abänderung des bisherigen Stiftungszweckes kann sowohl der Attorney General sowie jeder Interessierte innerhalb von drei Monaten Appellation bei der Chancery einbringen. Nur wo die Charity Commission ihre Befugnisse überschritten hat, kann diese Appellation zur Aufhebung ihres Beschlusses führen. Alle Stiftungen von unter 30 £ jährlichem Bruttoeinkommen können vor einem Richter des High Court (at chambers) etabliert werden. Stiftungen unter 50 £ unterstehen in dieser Hinsicht der Jurisdiction der Grafschaftsgerichte, doch ist Genehmigung der Oberstiftungsbehörde, d. i. der Charity Commission nötig. Sie entscheidet auch allein über die Genehmigung einer Stiftung von höherem Bruttoeinkommen. **§ 102.**

3) Die Railway and Canal Commission, die aus den drei Railway Commissionen des Jahres 1879 herausgewachsen, seit 1888 in ihrer gegenwärtigen Form (51 and 52 Vict. s. 25) besteht: zwei bezahlte Kommissäre und ein Reichsrichter, der gewöhnlich präsidiert. Die zwei bezahlten Kommissäre werden von der Krone auf Vorschlag des Handelsministers ernannt. Sie hat den Zweck, über den Gütertarif auf Eisenbahnen und Kanälen zu wachen, Verkehrsverbindungen zu erleichtern und anzuordnen u. a. m. Ihre Hauptaufgabe ist die Kontrolle der Privateisenbahngesellschaften, die in England vorherrschen, und die Verhinderung gewissenloser Ausbeutung ihres faktischen Verkehrsmonopols. Sie hat eine Art Verwaltungsgerichtsbarkeit auszuüben, Zeugen zu vernehmen, Parlamentsvertreter zuzulassen; durch Urteil kann sie sogar Schadenersatz den Parteien zusprechen [1]). Das Parlament übt auf sie keinen wie immer gearteten Einfluss aus, nur dass die Geldmittel für ihr Bestehen, gleich wie bei der Charity-Commission alljährlich vom Parlament bewilligt werden müssen.

4) Die sog. Election Commissions, von denen wir schon oben bei der parlamentarischen Wahlprüfung gehört haben.

5) Die Light Railway Commission, eingerichtet durch Gesetz von 1896. (59/60 Vict. c. 48 und 1 Ed. VII. c. 36.) Dieselbe besteht gegenwärtig aus 4 vom Handelsminister bestellten und bezahlten Kommissären. Sie prüft die Projekte von Sekundär-Bahnen, begutachtet die notwendig werdenden Expropriationen. Ihr Gutachten bedarf der Zustimmung des Handelsministeriums und ist dann endgültige Entscheidung der Expropriationsfrage.

Für Schottland ist ebenfalls eine solche Kommission durch Gesetz von 1899 bestellt, doch ist ein Appell von dieser an ein verbundenes Komitee (joint Committee) beider Häuser des Parlaments gestattet (s. Courtney a. a. O. p. 183).

III. Die parlamentarischen Komitees.

Ihre Form, Zusammensetzung und ihr Verfahren wurde schon oben näher beleuchtet, namentlich sofern sie mit gesetzgeberischer Tätigkeit erfüllt sind. Wir haben jetzt jene ihre Tätigkeit näher kennen zu lernen, durch die ein grosser Teil der englischen Staats- und Verwaltungstätigkeit überhaupt zu Wege kommt. Unter diesen nehmen eine Hauptrolle ein diejenigen, welche die sog. Private-Bill-Gesetzgebung dirigieren. Ueber deren Gegenstand und Zweck wurde ebenfalls schon oben berichtet. Hier sei noch kurz wiederholt, dass es sich hierbei teils um Ermächtigung lokaler Verwaltungsbehörden zu Akten, welche ausserhalb des bisherigen gesetzlichen Rahmens liegen, um Expropriationen und Erweiterung des lokalen Polizei-Verordnungsrechts, teils um Konzessionen von privaten Unternehmungen und Korporationen handelt,

1) In Australien besteht eine analoge Inter-State-Commission mit allerdings beschränkteren Befugnissen als in England, s. Moore, The Constitution of the Commonwealth of Australia 1902, p. 206 f.

§ 102. welche bei uns zum grossen Teil auf dem Wege monarchischer Verordnung erfolgen. Dahin gehören insbesondere Konzessionierung von Eisenbahnen-, Kanal- und Hafenanlagen, grösseren Fischereibetrieben u. a. m. Auch das Verwaltungsgebiet der Landwirtschaft wird von der Private-Bill-Gesetzgebung erfasst. Gemeinheitsteilung (Inclosures) und Kommassation von Grundstücken gehören hierher. All das vollzieht die Private-Billgesetzgebung.

Wie sehr es sich dabei um wirkliche Verwaltungstätigkeit handelt, geht am besten daraus hervor, dass in neuerer Zeit zur Verminderung der Arbeit des Parlaments ein Teil dieser Verwaltungstätigkeit auf die staatliche Ministerialverwaltung und die ministeriellen Departements abgewälzt worden ist, die jeweils mittelst Provisional Orders zu verfahren haben. Letztere bedürfen dann nur der Bestätigung des Parlaments (durch Confirmation Act). Wird aber gegen eine Provisional order angekämpft, dann kommt die entscheidende Verwaltungstätigkeit der parlamentarischen Komitees, ganz so wie bei der Privat-Bill-Gesetzgebung, zum Vorschein, wie wir oben sahen. Trotzdem formell bei dieser Private-Bill-Gesetzgebung, durch die Bestätigung der Provisional orders das Parlament durch Gesetz das letzte Wort hat, vollzieht sich die Entscheidung doch endgültig in den Komitees. Denn ist die Entscheidung der letzteren ungünstig, was in der Formel ausgedrückt wird: die Vorrede (Preamble) der Bill sei nicht bewiesen („not proved"), dann ist sie auch de jure endgültig. Im entgegengesetzten Fall, wenn sie günstig ausfällt, ist sie zwar nicht de jure, aber de facto endgültig, da dann das Haus gewöhnlich seine Komitees nicht zu desavouieren pflegt. Kurz jedes der beiden Häuser übt hier bei der Private-Bill-Gesetzgebung durch seine Komitees eine ausgedehnte staatliche Verwaltungstätigkeit.

Sie ist aber nur *ein Teil* der allgemeinen Verwaltungstätigkeit des Parlaments resp. des Unterhauses überhaupt. Dieses entfaltet daneben beinahe auf allen Gebieten, in ständigen oder nicht ständigen Komitees eine im Einverständnis mit den Ministern und Departementschefs vorgenommene Verwaltungstätigkeit, die wir bald im einzelnen schildern wollen. Wir können es ruhig behaupten, *dass es kaum einen Verwaltungszweig gibt, der von der Leitung des Parlaments nicht erfasst wird.* Von Bedeutung sind hier insbesondere die Komitees des Unterhauses. Wir werden sehen, wie auf dem Gebiete der inneren Verwaltung das Ober- und Unterhaus durch seine Komitees mit den Ministern des Innern, der Selbstverwaltung, dem Handels-, Ackerbau- und Unterrichtsminister zusammenwirkt, um Provisional orders als Verwaltungsverfügungen zu erlassen. Sodann sahen wir, wie das Unterhaus auf dem Gebiete der Finanzverwaltung, durch das Committee of ways and means, mitunter wichtige finanzpolitische Verordnungen, insbesondere Steuer- und Zollverordnungen in Form von Resolutionen noch *vor der Appropriationsakte* erlässt, um das Ministerium zu vorläufiger Steuererhebung zu ermächtigen. Wir werden weiter unten zeigen, wie das Unterhaus durch sein Committee of Public Accounts die Rolle eines obersten Rechnungshofs für das Reich versieht. Wir werden ferner sehen, wie es das oberste Recht der Zahlungsanweisung, durch *seinen* Beamten, den Auditor and Comptroller General, ausübt. Auch seinen Anteil an der Handhabung der Gesetzgebungstechnik werden wir kennen lernen. Hier kommen dann das Statute Law Committee und die verschiedenen Komitees für die Neuredaktion und Konsolidation von Gesetzen in Betracht. Schliesslich werden wir die *allgemeine Verwaltungskontrolle* des Unterhauses kennen lernen, die namentlich dadurch ermöglicht wird, dass das Committee of Public Accounts sich in die Verwaltungstätigkeit jedes ministeriellen Departements einmengt, hier überflüssige Ausgaben beanstandet, dort Verschleuderung von Staatsgut rügt, *immer aber dadurch zu verbesserter Verwaltung*

Anlass gibt. Bei dieser ausgedehnten Verwaltungstätigkeit durch parlamentarische Komitees wird man lebhaft an das Walten der Komitees des Kongresses der Vereinigten Staaten erinnert, die nach der Schilderung von Woodrow Wilson[1]) und Bryce[2]) derart arbeiten, dass sie beinahe den Charakter von kollegialisch organisierten Ministerien haben. Da hier nämlich die Minister vom Sitzen und Stimmen im Kongress ausgeschlossen sind und doch ein Kontakt zwischen Regierung und Kongress vorhanden sein muss, so hat sich so eine Herrschaft der parlamentarischen Komitees herausgebildet, die in jeden Zweig der Verwaltung eindringen, die wirklichen vom Präsidenten ernannten Minister vor sich zitieren und sich von ihnen, wie von vortragenden Räten über die Verwaltung jedes Departements Bericht erstatten lassen. Da gab es 1888 41 solcher Komitees des Senats und 54 des Repräsentantenhauses, die über ways and means, appropriation, elections, Banking and Currency, judiciary, railway and Canals, Foreign affairs, Naval affairs, Military affairs etc. berieten. Die Verwaltungstätigkeit der englischen Parlaments-Komitees ist nominell nicht so gross; faktisch kommt sie ihr beinahe gleich, denn was in Amerika in viele Detail-Komitees zersplittert, ist in England in einem Komitee zusammengefasst. So sind die amerikanischen Komitees z. B. über Flotten- und Militärangelegenheiten (military and naval affaires) in England im Committee of Public accounts zusammengefasst, während diejenigen, die über Flüsse nnd Häfen, railway and canals (Eisenbahn und Kanäle), agriculture in den Vereinigten Staaten tagen, den englischen Private-Bill-Committees etc. entsprechen. Desgleichen fällt die Kontrolle über die Ausgaben der einzelnen Departments, z. B. Heer und Marine etc., in die Tätigkeit verschiedener Komitees in den Vereinigten Staaten, während sie in England durch ein Komitee, das Committee of Public accounts, geleistet wird.

Die Vorzüge des englischen vor dem nordamerikanischen System der parlamentarischen Komitees sind:

1) Die Koordination der Minister nnd der Mitglieder der Komitees innerhalb eines solchen. Die Minister nehmen an demselben als gleichberechtigte Parlamentsmitglieder teil und sinken nicht wie in den Vereinigten Staaten — um mit Woodrow Wilson zu sprechen — zu gewöhnlichen Clerks, oder wie in Frankreich, wo durch den raschen Ministerwechsel ähnliche Verhältnisse wie in Nordamerika gezeitigt werden, zu blossen Berichterstattern (rapporteurs), wie Leon Say behauptete, herab.

2) Die Zahl der Komitees ist in England keine so grosse wie in den Vereinigten Staaten. Dadurch wird dort nicht die Einheit und Kraft der Legislatur zerstört, wie hier. Es entsteht in England nicht die Schwierigkeit, die in den Vereinigten Staaten besteht, wirklich sachverständige Mitglieder des Parlaments in die Komitees zu entsenden, und die durch die öffentliche Meinung in England geübte Kontrolle kann, weil sie nur einer kleinen Anzahl von Komitees gegenübersteht, besser geübt werden als in Nordamerika. Dadurch erlahmt auch das Interesse der Nation für die Tagesfragen in England niemals, und die kleinste Verschwendung in der Finanzverwaltung, das geringfügigste Versehen in der übrigen Administration kann von der öffentlichen Meinung gerügt werden. Namentlich war uns das klar geworden, als wir im vorigen Jahre (1902) sahen, wie alle Zeitungen voll Tadel über die durch das Committee of Public Accounts aufgedeckte Tatsache herfielen, dass die Asche aus den Militärwerkstätten um einen geringeren Preis ver-

1) Congressional Government 1898 ch. II.
2) American Commonwealth I. ch. XV.

§102. kauft wurde, als ihr wirklicher Marktwert war. Eine Kritik der öffentlichen Meinung, wie sie in England über den Remontenverträgen für den letzten südafrikanischen Feldzug zu Gerichte sass, wäre anderswo niemals möglich gewesen.

Durch die geringe Anzahl der Komitees wird auch das Verantwortlichkeitsgefühl der Komitees in ihren Mitgliedern gestärkt, was bekanntlich in den Vereinigten Staaten wegen der grossen Komiteezahl fehlen soll.

3) Die Konzentration der allgemeinen Verwaltungskontrolle im Committee of Public Accounts. Dieses schafft gleich einer Spinne, deren Fäden sich über alle Zweige der öffentlichen Verwaltung erstrecken, wogegen in den Vereinigten Staaten die vielen Komitees nicht den gewünschten Kontakt untereinander zwischen Legislatur und Exekutive ergeben, so dass Bryce für Nordamerika sagen kann: „Yet the contact although the most important thing in a government is the thing which the nation least notices and has the scantiest means of watching". Was die eine Hand tut, weiss die andere nicht.

Auch gegenüber der kontinentalen Verwaltungstätigkeit besitzt die englische durch Komitees einen Vorzug, den wir allerdings nie nachahmen werden. Während die kontinentale Gesetzgebung im Verwaltungsgesetze die allgemeinen Vorschriften fasst, um die Detailausführung dem Staatsbeamtentum zu überlassen, ist in England der Gesetzgeber aller dieser Sorgen überhoben. Er kann jeden Augenblick für Verwaltungsverordnungen und -Verfügungen die Gesetzgebungsmaschinerie in Aktion setzen.

Das erspart den Engländern das Regiertwerden durch eine Bureaukratie, die dem Leben des Volkes nicht selten fremd gegenübersteht. Dass aber diese Vielregiererei durch das Parlament auf ihre Nachteile hat, wird am Schlusse dieses Abschnitts, wie wir glauben, klar werden.

§ 103. Die parlamentarische Regierung in der innern Verwaltung[1].

Die Form, in der hier das Zusammenwirken zwischen Exekutive und Parlament zum Zwecke gemeinsamer Tätigkeit erfolgt, ist meist die sog. Provisional order, von der wir schon oben gehandelt haben und die zu ihrer Vollgültigkeit der parlamentarischen Genehmigung bedarf. Aber auch die allgemeine Verwaltungstätigkeit des Parlaments in Gestalt der Private-Bill-Gesetzgebung gehört hierher. Es gibt kaum, wie schon oben gesagt, ein Gebiet der Verwaltung des Innern, auf dem sich die Private-Bill-Gesetzgebung nicht betätigen kann, ja sie war während des 18. Jahrhunderts wegen des Mangels einer geschlossenen zentralen Amtsorganisation das allgemeine gewöhnliche Mittel, um örtliche Verwaltungstätigkeit zu entfalten (s. darüber oben).

Das Verfahren bei Private Bills und Provisional orders ist schon oben dargestellt worden. Hier gilt es, das zugehörige Verwaltungsgebiet näher zu skizzieren.

I. Das Verwaltungsgebiet der Provisional order ist ein ziemlich ausgedehntes. Hauptsächlich sind es folgende Organe, die sich an der Verwaltungstätigkeit beteiligen. Auf der einen Seite das ganze Parlament und seine Komitees. auf der andern Seite besonders der Staatssekretär des Innern (Home Secretary) und folgende Zentralinstanzen:

Das Ministerium für Selbstverwaltung (Local Government Board), das Ackerbau-Ministerium (Board of Agriculture), das Handelsministerium (Board of Trade) und das Unterrichtsministerium (Board of Education); ferner das Scotch-Education-Committee of the Privy Council, Post Office, War Office (Kriegsministerium). Diejenigen parla-

1) S. zum folgenden insbesondere May a. a. O. p. 650 ff.

mentarischen Komitees, die hier in Aktion treten, sind im Unterhause: ein vom General-Committee of Railway and Canal Bills bestelltes Komitee, wenn die Provisional Order sich auf Verkehrsmittel bezieht, sonst ein vom Committee of Selection bestelltes Komitee, das aus vier Mitgliedern, den Vorsitzenden mit eingeschlossen, zusammengesetzt ist. Jedes ministerielle Departement erlässt die Vorschriften (Instructions) für seine Provisional orders, nach denen sich die Parteien richten müssen. Es arbeiten also in Verbindung mit dem Parlament die entsprechenden Zentralstellen zusammen: **§ 103.**

1) Das Home Office. Auf dem Gebiete der Arbeiterwohnungspolizei ergehen Provisional Orders, wodurch die Häuser und einzelnen Strassen oder Stadtviertel niedergerissen, oder umgebaut oder verbessert werden, gemäss der Housing of working classes Act (53 and 54 Vict. c. 70)[1]. Unter gewissen Bedingungen hat nicht das Home Office, sondern der Local Government Board die Provisional order zu erlassen.

Die Ueberwachung der lokalen Schiessmittel- und Sprengstoffpolizei erfolgt auch durch Provisional order (38 Vict. c. 17 s. 103). Nach dem Sprengstoffgesetz von 1878 muss eine Erweiterung oder Abänderung der Machtbefugnisse der örtlichen Polizeiverwaltung auf diesem Gebiete durch Provisional orders ergehen[2].

Soll die Polizei der Residenzstadt neue Grundstücke für Amtsgebäude erwerben, so ist ebenfalls Provisional order des Home Office nötig (49 Vict. c. 22 s. 4). Desgleichen überwacht das Home Office die Pensionsfonds der lokalen Polizei. Mittels Provisional order kann es die zweckmässige Verwendung der Ueberschüsse eines solchen Pensionsfondes für andere angemessene Zwecke anordnen. Es kann die Festlegung von Kapitalreserven eines solchen Fondes unterbrechen, wenn dieser letztere schon genügend kräftig ist, um seiner Pensionspflicht nachzukommen (53/4 Vict. c. 45 s. 22). Schliesslich kann das Home Office mittelst Provisional order, wenn zwischen dem Polizeipensionsfond und einem Feuerwehrfond vermögensrechtliche Auseinandersetzung, ev. Vereinigung nötig wird (56/57 Vict. c. 10 s. 8, 2), dies anordnen. — Dies bezieht sich aber nur auf England und Wales.

b) Das Handelsministerium (Board of Trade). Eine Provisional order wird hier ausgefertigt, wenn es sich um die Konzessionierung oder Errichtung einer Hafenanlage durch Communen oder Private, oder die Genehmigung eines Hafenregulativs, Erhebung von Kommunalsteuern für diese Zwecke, Aufnahme von Darlehen u. a. m. (24 and 25 Vict. c. 45, 25 and 26 c. 19) handelt. Eine Provisional order des Handelsministeriums ist nötig auf dem Gebiete der Schiffahrtspolizei, wenn es sich um die Errichtung neuer oder Erweiterung der Machtbefugnisse schon bestehender Lotsenbezirke oder um die Erteilung der Lotsenzertifikate handelt. Ebenso, wenn Vorschriften für die Erteilung von Lotsenzertifikaten erlassen werden sollen u. a. m. oder die Art der Repräsentation von Piloten und Schiffseignern in der mit Lotsenjurisdiktion ausgestatteten Behörden in Frage steht (57/58 Vict. c. 60 s. 572 ff).

Auf dem Gebiete der Seefischerpolizei in England und Wales erfolgt die Errichtung von Seefischereien und dazu gehöriger Organe (body, corporation), (31 and 32 Vict. c. 45 s. 29 ff. und 47 and 48 Vict. c. 27) oder das Verbot von Fischerei mit einer bestimmten Form von Netzen (44/45 Vict. c. 11; diese Akt ist auch für Schottland massgebend!) durch Provisional order. — Auch die zwangsweise Enteignung von Wehren, welche die Lachsfischerei in Flüssen hindern, erfolgt durch Provisional order

---

1) S. über dieses Zusammenwirken von Exekutive und parl. Committees Report of Commons Committee on Housing of Working Classes, C. P. 1902 Nr. 171.

2) In Schottland hat der Secretary for Scotland dieselbe Befugnis zum Erlass der Provisional Order wie für England und Irland das Home Office.

§ 103. 36/37 Vict. c. 71 s. 49 für England und Wales). Desgleichen auf dem Gebiete der Wasserversorgungs- und Beleuchtungspolizei, die Erteilung der Erlaubnis zur Errichtung von Gas- und Wasserversorgungsanstalten, unter gewissen, im Gesetze aufgezählten Bedingungen (33 and 34 Vict. c. 70 und 36 and 37 Vict. c. 89 s. 12). Die Erlaubnis zur Errichtung von Tramwaylinien in England und Wales (33 and 34 Vict. c. 78 s. 4), die Konzessionierung von elektrischen Anlagen (1882 45 and 46 Vict. c. 56), die Festsetzung der Frachtguttarife nach der Railway und Canal Traffic Act von 1888 (51 and 52 Vict. c. 25 s. 24)[1]) wird ebenfalls durch Provisional order gewährt.

Unter gewissen Umständen sind Zertifikate des Handelsministeriums nötig, die den Eisenbahngesellschaften erteilt werden und die in Rechtskraft übergehen, wenn das Parlament ihnen nicht innerhalb 6 Wochen nach dem Zeitpunkt, da sie jedem Hause des Parlaments vorgelegt worden sind, widerspricht. In Form solcher Zertifikate, die ganz die Stelle von Provisional orders vertreten, ergehen z. B. die Genehmigungen, zur Verbindung mehrerer Gesellschaften, zur Vergrösserung des Aktienkapitals u. s. w. (27 and 28 Vict. c. 120), zur Aufstellung von Normen für die Einberufung der Generalversammlung und das Stimmrecht der Aktionäre etc. (30 and 31 Vict. c. 119 s. 31), zur Konstruktion von Eisenbahnlinien und zur Verleihung von Korporationsrechten an solche Eisenbahnunternehmungen; ferner die Genehmigung zur Errichtung von Zweiglinien und Errichtung neuer Eisenbahnanschlüsse an schon bestehende Eisenbahngesellschaften (27 and 28 Vict. c. 121) u. a. m.

c) D a s M i n i s t e r i u m f ü r S e l b s t v e r w a l t u n g. Wie ausgebreitet auf dem Gebiete der Lokalverwaltung diese Verwaltungstätigkeit mittelst Provisional order ist, werden wir noch weiter unten kennen lernen. Hier sei nur erwähnt, dass eine der wesentlichsten Vorbedingungen jeder geordneten Kommunalverwaltung Trennung und Zusammenlegung von Kommunalverbänden, Verleihung von Enteignungsrechten zum Zwecke der Errichtung von sanitätspolizeilichen und andern Kommunalanlagen etc. mittelst Provisional order erfolgt (M a y 659 f)[2]). Ausserhalb des Gebiets der Lokalverwaltung greift das Ministerium für Selbstverwaltung ein bei Konzessionierung von Alkali-Anlagen (44 and 45 Vict. c. 37 S. 18) der Grenzregulierung von parlamentarischen Wahlbezirken (48 and 49 Vict. c. 23 s. 23) u. a. m. Alles dies ebenfalls mittelst

1) Für Schottland ist dieselbe Zentralbehörde zuständig.

2) Eine ausführliche Liste der Gesetze, auf Grund deren das Local Government Board seine Provisional Orders erlässt, gibt der Report of Commons Committee, on Private Business 1902 Nr. 378 p. 183 ff. Eine ziffernmässige Uebersicht über die Zahl der vom Local Government zwischen 1888—1898 erlassenen Provisional Orders gibt der Report of C. Comm. on Private Procedure (Scotland) Bill 1898 (Nr. 307) p. 114:

Year.	Public Health Act, 1875.	Local Government Act, 1888.	Gas and Waterworks Facilities Acts.	Highways and Locomotives Amendment Act.	Poor Law Acts 1867, 1868, 1879 and 1889.	Artizans' and Labourers' Dwellings Acts, and Housing of Working Classes Act.	Brine Pumping (Compensation for Subsidence) Act, 1891.	Allotments Acts, 1887 and 1890.	Public Health (Ships) Act, 1885.
1888 . . .	58	—	2	3	1	—	—	—	1
1889 . . .	49	18	—		1		—	—	
1890 . . .	46	13	1	2	2	2	—	1	1
1890—91 .	60	6	2	1	1	2	—	1	—
1892 . . .	55	9	—	—	1	—	—	1	—
1893—94 .	90	8		—	—	2	—	—	—
1894 . . .	85	6	1	—	1	4	—	—	—
1895 . . .	52	41	1	—	2	4	—	—	—
1896 . . .	96	16	4	—	3	2	1	—	4
1897 . . .	69	17	1	—	2	—	—	—	—
Total	660	134	12	6	11	16	1	3	6

Provisional order. § 103.

d) Das Ackerbau-Ministerium. Von diesem wird die Provisional order verwendet: zur Aufteilung von Almenden (Commons) (29 and 30 Vict. c. 121, 32 and 33 Vict. c. 107; ferner für die Hauptstadt London: 29 and 30 Vict. c. 122 und 32 and 33 Vict. c. 107); zur Erteilung von Expropriationsermächtigungen für Entwässerungs-Anlagen, ferner zur Organisation von Entwässerungs-Genossenschaften (24 and 25 c. 133 s. 21 ff. und 34 and 35 Vict. c. 158) u. a. m.

e) Das Unterrichtsministerium (Board of Education) hat nach den Education-Acts von 1870 und 1876 (33 and 34 Vict. c. 75 s. 20, 39/40 Vict. 79 s. 42) die Befugnis, mittelst Provisional order Enteignung für die Zwecke von Schul- und Schulamtsgebäuden anzuordnen. Desgleichen stehen ihm gegenwärtig, seit der Education Board Act von 1899 (ss. 2 und 5) und den auf ihrer Grundlage erlassenen vom 1. Oktober 1902 in Kraft getretenen Verordnungen alle jene Befugnisse über Mittelschulen (endowed schools) zu, die früher der Charity Commission zugestanden haben. Wo nämlich eine Schule durch Stiftung entstanden ist und so erhalten wird, da kann das Unterrichtsministerium eine Verwendung der Stiftungsgelder für zeitgemässere Unterrichtszwecke anordnen, ja sogar eine Stiftung in mehrere aufteilen (dies alles nach der Endowed Schools Act von 1869, 32 and 33 Vict. c. 56 ss. 10, 20, 24, 28, 32, 42 und 52). Das Unterrichtsministerium hat nun in diesem Falle ein Schema, d. h. einen neuen Stiftungsplan vorzubereiten, der nach gehöriger Publikation als definitiv vom König und Staatsrat approbiert wird, wenn nicht in der Zwischenzeit (2 Monate) Interessenten auftreten, die das Schema anfechten und den Staatsrat mittelst Petition bitten, dass das Schema dem Parlament vorgelegt würde. In diesem Falle prüft das Judicial Committee des Staatsrats dieses Schema; wenn es dasselbe verwirft, so schläft die Sache ohne weiteres ein. Wenn es das Schema approbiert, so wird dasselbe auf den Tisch jedes Hauses gelegt. Innerhalb zweier Monate nach diesem Zeitpunkt kann jedes der beiden Häuser mittelst Adresse die Krone bitten, das Schema nicht zu genehmigen. Geschieht dies nicht, dann wird es von der Krone im Staatsrat approbiert (S. Mackey, The State and Charity 1896 p. 110 f.).

Analog dieser von den genannten Zentralbehörden für England geübten Machtvollkommenheit hat in Schottland der Secretary for Scotland, in Irland der Lord-Lieutenant, das Local Government Board, das Board of Public Works und die Commissioners of National Education korrespondierende, mittelst Provisional orders geltend zu machende Befugnisse.

Wir sehen demnach, wie mannigfach die Provisional order, damit aber auch die parlamentarische Tätigkeit auf dem Gebiete der innern Verwaltung sich entfaltet.

Noch mehr wird dieser Gesichtspunkt hervortreten, wenn wir erwähnen, dass es kaum ein Gebiet der innern Verwaltung gibt, auf welchem sich nicht das Parlament mittelst Private-Bill-Gesetzgebung betätigen kann (May 719—770). Eine ganz besondere Tätigkeit entwickelt gerade nach dieser Richtung hin das im Unterhaus in jeder Session neu bestellte Committee for Police and Sanitary regulations (Courtney a. a. O. p. 181). Dieses hat den Zweck, jede einzelne den Kommunalverbänden durch Private Bills zu gewährenden Abweichung von den allgemeinen, die Polizei- und Gesundheitsverwaltung beherrschenden Normen zu beraten und darüber dem Hause Bericht zu erstatten, welches nach diesem Berichte die Bill passieren lässt oder verwirft. Es besteht seit 1882. Der Grund, weshalb man ein eigenes Komitee für diese Zwecke einsetzte, wirft ein treffliches Streiflicht auf die Verwaltungstätigkeit des Parlaments überhaupt. Es sollte nämlich dadurch eine ständige und kontinuierliche Verwaltungs*praxis* geschaffen werden, gegenüber

§ 103. dem früheren Zustand, wo verschiedene Komitees des Unterhauses über Anträge der Lokalbehörden auf Erweiterung ihrer Polizeibefugnisse in verschiedener Weise dezernierten.

Betrachten wir nun zusammenfassend die Tätigkeit des Parlaments in der inneren Verwaltung, so haben wir es hier vorwiegend mit der Aufstellung von Verwaltungsverfügungen und Verordnungen der Verwaltung in der Form der Gesetzgebung zu tun.

§ 104. Die parlamentarische Regierung im Finanzwesen[1]).

„They conceive, that sune they bear the incumbent charges, it concerns them to inspect how and by whom their goods and chattels are expended."
Ansprache des Parlaments, gerichtet an Richard II. 1386.
(Sommers Tracts I. 2 D.)

In der Finanzverwaltung basiert die Verwaltungstätigkeit des Unterhauses auf zwei Rechtsgrundsätzen.

1) Kein Penny englischer Währung kann ohne gesetzliche Ermächtigung, insbesondere ohne Ermächtigung durch die Appropriationsakte den Verwaltungsbehörden zur Verausgabung überwiesen werden. Da nun die Appropriationsakte und ihre Feststellung im Detail ausschliesslich Sache des Unterhauses ist, so haben wir es hier mit einer Verwaltungstätigkeit des Unterhauses zu tun, die wir als Kontrolle des Anweisungsrechtes bezeichnen können.

2) Kein Penny englischer Währung kann von den Verwaltungsbehörden für andere Zwecke verwendet werden, als es die Gesetze, insbesondere die Appropriationsakte und damit das Unterhaus festgesetzt haben.

In der Durchführung dieser Grundsätze ist das Unterhaus zum Teile von einem Beamten, zum Teile von seinem eigenen Komitee unterstützt. Die Durchführung des ersten Grundsatzes hat das Unterhaus vollständig dem Comptroller and Auditor General anvertraut. Die Durchführung des zweiten Grundsatzes besorgt der Comptroller and Auditor General in Verbindung mit dem Committee of Public Accounts, und in letzter Instanz das Unterhaus.

I. Das Anweisungsrecht. Die gesamten Staatseinnahmen des United Kingdom werden in die Bank von England resp. die Bank von Irland seitens der Einhebestellen eingezahlt und auf Rechnung des Staatssäckels geschrieben („account of his Majesty's Exchequer") (s. 10 der Act 29 and 30 Vict. c. 39).

Jene Geldsumme, die das Schatzamt zur Anweisung für eine Verwaltungsbehörde verlangt, muss, ehe die Bank von England resp. die von Irland sie honorieren, von einem Staatsbeamten, dem Comptroller and Auditor General mitgezeichnet sein. Dieser Beamte ist ein von der jeweiligen Kabinettsregierung unabhängiger Staatsbeamter, der von der Krone mittelst Patent unter dem grossen Siegel „during good behaviour", d. i. auf Lebenszeit angestellt wird. Auch kann er nur auf gemeinsame Adresse beider Häuser des Parlaments abgesetzt werden. Der Comptroller and Auditor General darf in keinem der beiden Häuser als Mitglied sitzen. Er ist Staatsbeamter, aber ein solcher

1) Literatur: Todd II. p. 47 ff. und 564 ff. Dicey p. 309. Anson II. p. 335 ff.; Hearn a. a. O. ch. XIV. Philippovich, Die Bank von England 1885. S. 127 ff. Von Blaubüchern: Comm. Papers 1867 vol. 39 p. 337 ff. und Comm. Papers 1877 vol. 49 p. 589 f., insbesondere aber der neue Report on National Expenditure C. P. 1902 Nr. 387.

zum „Nutzen der Commons" (wie s. s. 27 leg. cit. sagt „on behalf of the House of Commons"). Daher betrachtet ihn faktisch das Unterhaus als seinen Beamten (Report on National Expenditure C. P. 1902 No. 387 p. 65 Ev. 1096).

Er ist der Chef des Exchequer and Audit Department. Er vereinigt nunmehr, wie sein Name anzeigt, zwei ehemals getrennte Funktionen in seiner Person, die des ehemaligen Comptroller of the Exchequer, der das Anweisungsrecht des Finanzministeriums schon vor 1866 kontrollierte, und das vom jüngeren Pitt noch eingerichtete Board of Audit, das gewissermassen als Rechnungshof die Staatsrechnungen zu revidieren hatte. Beide Funktionen, Kontrolle des Anweisungsrechts und die obere Rechnungskontrolle übernahm nun der in Frage stehende Beamte. In Ausübung der ersten Funktion, soferne er nämlich das Anweisungsrecht der Treasury kontrolliert, heisst er Comptroller General, soferne er die Rechnungen in Unterordnung unter den Commons zu prüfen hat, Auditor General. Diese letztere Funktion wird uns noch weiter unten beschäftigen. Hier wollen wir nur noch das, was über die erste zu sagen übrig bleibt, zum Schlusse führen.

Mit Hilfe seiner Untergebenen, insbesondere seines Stellvertreters, des Assistant Comptroller and Auditor General, sieht er darauf, dass nur jenes Geld den Verwaltungsbehörden überwiesen wird, wozu gesetzliche Ermächtigung vorliegt; er hat aber auch darauf zu achten, dass die für jede Anweisung nötigen, durch Jahrhunderte festgelegten Förmlichkeiten erfüllt werden. Diese sind folgender Art: jede Anweisung von Staatsgeldern setzt sich aus drei Stadien zusammen. Der König erlässt in Gemässheit der ss. 14 und 15 der oft cit. Akte von 1866 eine Royal Order unter königlichem Handzeichen[1]). Dieselbe ist an die Lords der Treasury, d. h. an das Schatzamt oder Finanzministerium gerichtet. Der Auftrag an diese Zentralbehörde lautet für das ganze Verwaltungsjahr und bezieht sich nur auf den sog. supply-service, d. h. nur auf diejenigen Ausgaben, welche alljährlich vom Parlament bewilligt werden. Auf die Ausgaben des Consolidated fund braucht der König nicht erst den Auftrag zur Anweisung zu geben (C. P. 1867 v. 39 p. 337 ff.) (Form 5).

Die königliche Order muss von zwei Lords des Finanzministeriums contrasigniert sein. Hierauf ergeht die Aufforderung des Finanzministeriums (sog. „Treasury requisition authorising Credits for Supply Services"). Dieselbe ist von zwei Lords des Schatzamts zu unterzeichnen und an den Comptroller and Auditor General zu richten („to grant to the Lords Commissioners of his Majesty treasury for the time ...... on account of the ways and means granted to the Service of the year ...... Credit on the Account of His Majesty's Exchequer at the Bank of England and Bank of Ireland or on the growing balances thereof for the following sums"). Daraufhin erlässt schliesslich der Comptroller and Auditor General eine Anweisung, gerichtet an die Bank von England resp. die von Irland: „By virtue of the Exchequer and Audit Departments Act 1866 s. 13 of requisition from the Lords Commissioners of His Majesty Treasury, I hereby grant a Credit to the Lords Commissioners of His Majesty Treasury ...... " (s. Form 13 a. a. O). Erst infolge dieser Anweisung werden die betreffenden Summen den Behörden von seiten der beiden Banken überwiesen.

Eine mit dem vorhergehenden in Verbindung stehende Aufgabe des Comptroller and Auditor General ist ihm durch 29 Vict. c. 25 und 40 Vict. c. 2 übertragen worden. Bei den sog. Treasury Bills, Schatzscheinen, die in der Bank von England vorbereitet

1) Form. 14. S. dasselbe und die andern hier in Betracht kommenden Formulare im Wortlaute abgedruckt bei Anson II. p. 491 ff.

§ 104. werden, erfolgt deren Ausgabe auf gemeinsame Autorität des Schatzamts und des Comptroller and Auditor General hin. Jeder Schatzschein (Treasury Bill) muss von letzterem oder seinem Stellvertreter unterzeichnet sein (s. Form einer solchen Treasury Bill in Com. Papers 1877 v. 49 p. 589).

II. Die Rechnungskontrolle.

1. Geschichte. Bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts wurde die Rechnungskontrolle von den Beamten des alten Exchequer nach Regulativen, die aus der Zeit der Tudors und Stuarts stammten, besorgt (s. Anson a. a. O., Phillipovich a. a. O., Report a. a. O. p. 223 ff.). Sie war ausschliesslich eine administrative, d. h. nur von Verwaltungsbehörden ausgeübte. Eine parlamentarische Rechnungskontrolle gab es bis in die ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts in England nicht. Bis zum Jahre 1802 wusste das Haus der Commons überhaupt nicht, wie das von ihm bewilligte Geld verwendet wurde. Erst vom Jahre 1802 begannen in England die sogenannten „Financial Accounts" dem Unterhause vorgelegt zu werden, und zwar alljährlich; aber in diesen Vorlagen waren nur die Summen nachgewiesen, welche das Schatzamt, die Treasury, auf Grund ihres Anweisungsrechts aus der Bank von England verlangt hatte. Eine Nachweisung, wie das Geld wirklich verwendet wurde, und wie sie heutzutage von dem Comptroller and Auditor General alljährlich dem Unterhause vorgelegt wird (Appropriation Accounts), erfolgte damals nicht.

Der jüngere Pitt reorganisierte die Rechnungskontrolle, indem er sie im Jahre 1785 (s. Anson II, p. 336) den Beamten des alten Exchequer nahm und einer eigenen Behörde, dem sogenannten Audit Board überwies. Diese funktionierte viel prompter als die Beamten des Exchequer, wo es z. B. vorgekommen war, dass anno 1782 Rechnungen aus der Zeit Wilhelm III. (etwa 100 Jahre früher) nicht geprüft waren. Aber der Hauptübelstand, dass das Parlament keine Kontrolle hatte, blieb nach wie vor. Die Treasury übte eine rein administrative Rechnungskontrolle, für welche sie dem Parlament gar nicht verantwortlich war.

Im Jahre 1834 wurde der alte Exchequer ganz abgeschafft. Die Oberaufsicht über das Anweisungsrecht der Verwaltungsbehörden wurde einem besonderen Beamten dem Comptroller of the Exchequer übertragen, dem Vorgänger des heutigen Comptroller and Auditor General. Dieser Beamte erhielt die früher vom Exchequer geübte Machtvollkommenheit, nämlich die Anweisungen, die das Schatzamt auf die Bank von England resp. die von Irland zog, daraufhin zu prüfen, ob sie durch Gesetz ermächtigt wären, und auf keine andere Anweisung sein flat zu schreiben, als auf eine gesetzlich ermächtigte.

Man glaubte damals die nötige Kontrolle und Sicherheit des Parlaments schon dadurch zu erreichen, dass man eine Behörde schuf, die das Anweisungsrecht der Verwaltungsbehörden überwachte. Im allgemeinen hielt man damals mit der Einrichtung einer parlamentarischen Rechnungskontrolle noch zurück, und zwar bis zum Jahre 1866. Aber in einzelnen Verwaltungszweigen wurde schon früher die parlamentarische Rechnungskontrolle eingeführt. So in der Admiralität durch eine Parlamentsakte von 1832 (durch 2 and 3 Will. IV. c. 40) auf Veranlassung des hochverdienten damaligen Chefs der Admiralität, Sir James Graham. Seit der Zeit wurden auch alljährlich dem Unterhause die rechnungsmässig geprüften Ausgaben der Verwaltungsbehörden, als sogen. Navy Appropriation Accounts vorgelegt. Die Bestimmungen jener Akte wurden dann 1846 auf die Heeresverwaltung durch Gesetz ausgedehnt.

Endlich trat 1856 ein Unterhauskomitee auf Antrag des Sir Francis Baring zusammen um über die Frage der parlamentarischen Rechnungskontrolle zu beratschlagen. Abgesehen von der grundlegenden Billigung, dass alle Zahlungen für öffentliche Zwecke

aus einer Zahlstelle geleistet werden sollten, wie dies durch die in den Jahren 1830 bis 1856 erfolgte Konsolidierung und Vereinigung sämtlicher Zahlmeisterstellen erreicht worden war, empfahl das Komitee die Ausdehnung der parlamentarischen Rechnungskontrolle auf die gesamte Staatsverwaltung und die Einrichtung eines Standing Committee des Unterhauses zur Realisierung jener Kontrolle („and Your Committee further recommend that these audited accounts be annually submitted to the Revision of a Committee of the House of Commons to be nominated by the Speaker“). **§ 104.**

Den Ratschlägen wurde jedoch erst durch Gladstone Rechnung getragen: 1861 befürwortete und veranlasste er als Finanzminister die Einrichtung des Committe of Public Accounts und 1866 brachte er eine Bill ein, welche als die oben erwähnte Exchequer and Audit Act Gesetz wurde und die Grundlage für die gesamte Rechnungskontrolle in England geworden ist. Seit dieser Zeit erhielt der frühere Comptrollor of the Exchequer nunmehr als Comptroller and Auditor General nicht bloss die Kontrolle des Anweisungsrechts der Verwaltungsbehörden, sondern die Rechnungsprüfung der Verwaltungsrechnungen mit dem Auftrag, dem Unterhause alljährlich in Gestalt der „Appropriation Accounts“ darüber Bericht zu erstatten. Durch diese Vereinigung der Anweisungs- und Rechnungskontrolle in der Person eines Beamten, der, unabhängig an und für sich, nur dem Unterhause zu dienen hat („on behalf of the House of Commons“, wie das Gesetz sagt), bekam das Unterhaus die „Stränge des staatlichen Geldsacks“ („strings of the purse“) in seine Hand und damit die Grundlage der gesamten staatlichen Verwaltungstätigkeit. Dadurch ist erst die parlamentarische Regierung, als Unterhausregierung, wie wir sie in diesem Kapitel zu schildern unternommen haben, und dieser ihr so grosser Umfang möglich geworden.

1. Die heutige Praxis: Die Rechnungsprüfung durch den Comptroller and Auditor General und durch die Treasury.

In jeder mit Geldgebahrung und Verwaltung von Staatsgeldern betrauten Verwaltungsbehörde ist ein Beamter mit der Führung der Staatsrechnung betraut (s. das Verzeichnis derselben Report a. a. O. p. 201). Wohlgemerkt, es gibt in England keine Unter- und Mittelbehörden zur Führung der Staatsrechnungen, sondern diese liegt immer einem Beamten ob, der nach dem bestehenden Amtsorganismus auch schon an und für sich der zu kontrollierenden, geldspendenden Behörde angehört.

Alle diese so besonders von der Treasury in jedem Dienstzweig betrauten Beamten haben bis zum 31. Dezember jeden Jahres die Rechnungen ihrer Behörde dem Comptroller and Auditor General zu übersenden. Dieser prüft nun unter Assistenz seines Stabes von Beamten nach von ihm allein festgestellten Regulativen jene Rechnungen und zwar auf zweierlei:

a) ob die ausgewiesenen Zahlungen auch rechnungsmässig durch entsprechende Belege ausgewiesen sind, und

b) ob das ausgegebene Geld auch dem ihm vom Parlamente gesetzten Zwecke gemäss ausgegeben wurde (s. 27 leg. cit.).

In dieser Prüfung stecken noch weitere Untersuchungen (wie die C. P. 1875 p. 141 ausführt): so die Untersuchung ob, wenn die geleistete Zahlung sich auf die Verordnung einer Verwaltungsbehörde stützt, diese Verordnung auch auf Grund eines Gesetzes erlassen worden ist, ob sich ferner die geleistete Zahlung im Einklange mit den für die betreffende Verwaltungsbehörde massgebenden Regulativen befindet und ob sie sich auf die Autorität der Treasury stützen kann, letzteres namentlich dann, wenn innerhalb eines vom Unterhaus bewilligten Votums kleine Abweichungen von dem

§ 104. durch Parlamentswillen festgesetzten Verwendungsplane vorkommen.

Gerade diese letzteren Punkte werden für die Militär- und Marineausgaben nicht nachgeprüft, hier begnügt man sich in Gemässheit der s. 29 der cit. Akte von 1866 mit dem sog. „Test Audit“. Nicht alle Voten dieser Verwaltungszweige werden, wie oben gezeichnet, nachgeprüft, sondern nur eines ausgewählt und der Rechnungsprüfung (audit) unterzogen. Aber auch diese ist insoferne beschränkt, als der Auditor General nur die Frage zu untersuchen hat, ob das für das in Frage stehende Votum bewilligte Geld auch dem vom Parlamente gesetzten Zwecke entsprechend verwendet wurde. Dagegen muss er die Frage, ob die Geldzahlungen für das Votum durch entsprechende Belege ausgewiesen sind, auf Treu und Glauben des Verwaltungsdepartmentschefs (des Kriegsministeriums oder der Admiralität) hinnehmen.

Der Comptroller and Auditor General hat nun seinen Bericht, die sog. „Appropriation Accounts“ in der Weise abzufassen (s. 32 l. c.), dass er bekannt gibt.

a) ob eine vom Parlamente gemachte Geldbewilligung ziffernmässig seitens der Verwaltungsbehörden überschritten worden,

b) ob Gelder seitens der Verwaltungsbehörden aus anderen Einnahmequellen als aus den jährlich gemachten Parlamentsbewilligungen zu Zwecken verwendet worden sind, die nicht in den Intentionen des Parlaments gelegen sind,

c) ob die von einer Verwaltungsbehörde behauptete Ausgabe ordnungs- und rechnungsmässig belegt sei. Ob dies der Fall sei, hängt ausschliesslich vom Ermessen des Comptroller and Auditor General ab;

d) dass eine von der Verwaltungsbehörde behauptete Zahlung überhaupt nicht in der Rechnung vorkomme, oder dass eine gemachte Ausgabe nicht aus dem vom Parlamente für den Verwaltungszweig ausgeworfenen Gelde zu machen war.

Dieser Bericht ist bis zum 31. Januar des auf das verrechnete Verwaltungsjahr folgenden Jahres der Treasury einzureichen, die den mit ihren Bemerkungen, insbesondere ihren etwaigen Rechtfertigungen versehenen Bericht dem Unterhaus bis zum 15. Februar vorzulegen hat. (Für die Finanzverwaltung sind die Rechnungen der Unterbehörden schon bis zum 30. November dem Comptroller and Auditor General einzureichen, von diesem bis zum 15. Januar zu prüfen und der Treasury zu übersenden, welche die „Appropriation Accounts“ bis zum 31. Januar dem Unterhause vorlegt.) Tut dies die Treasury nicht in dem festgesetzten Termine, so ist der Comptroller and Auditor General dazu verpflichtet (s. 32 für leg. cit). Nun setzt die Rechnungsprüfung vor dem Unterhause resp. dessen Committee of Public Accounts ein, die wir allsogleich behandeln wollen.

Hier sei nur noch kurz erwähnt, dass nicht nur das Unterhaus den Comptroller and Auditor General für Rechnungsprüfungszwecke verwendet, sondern auch die Treasury zur Prüfung von Verwaltungsrechnungen, die sie eigentlich zu besorgen hat (gemäss 33 der Akte von 1866). Dies sind nur Verwaltungsrechnungen, die einer bloss administrativen, nicht parlamentarischen Rechnungskontrolle unterliegen, wie es z. B. die Verwaltungsrechnungen für Indien bis zum Jahre 1868/69 waren. In Gemässheit der s. 27 der cit. Akte kann ihm auch die Treasury die ihr eigentlich obliegende Prüfung, ob die Ueberschreitung eines Votums oder ein Revirements innerhalb eines solchen, unter Wahrung der notwendigen Autorität der Treasury von der Verwaltungsbehörde gemacht wurde, übertragen.

III. Die Rechnungsprüfung im Committee of Public Accounts.

Die Verwaltungstätigkeit, die hier das Unterhaus leitet, ist ebenfalls, wie die früher geschilderten Formen ein Zusammenwirken mit der Regierung, dem Government. Diese Verwaltungstätigkeit ist die sogenannte parlamentarische Rechnungskontrolle.

Die Zusammensetzung des Komitees ist folgende: Es besteht gegenwärtig aus 11 Mitgliedern, welche zu Beginn jeder Session nominiert, d. h. vorgeschlagen werden. Die Nomination, d. i. der Vorschlag für das Komitee erfolgt durch jene Abgeordneten, welche die Regierung, das Government bilden und durch andere Abgeordnete, welche ein besonderes Ansehen in Finanzfragen geniessen (H. D. 165 p. 1350). Auch die Vorläufer des jetzigen Committee of Public Accounts nämlich die alten Finanzkomitees, hatten diese Art der Zusammensetzung (Mirror of Parl. 1828 pp. 193, 203). § 104.

Ex-officio-Mitglieder des Komitees sind der Sekretär des Schatzamts (Treasury) und sein Vorgänger im Amt (192 H. D. p. 118). Das Verfahren im Komitee ist immer öffentlich, während die alten „Finanzkomitees" immer geheim tagten. Die Berichte desselben werden alljährlich in Druck gelegt, dem Hause vorgelegt und so veröffentlicht. Die Funktion dieses obersten Rechnungshofes ist durch folgende Zweckbestimmung gegeben, dass es eingerichtet sei — wie St. O. 75 sagt: „für die Prüfung der Jahresrechnungen, welche die Verwendung der vom Parlamente gemachten Geldbewilligungen für öffentliche Ausgaben anzeigen". Die hauptsächlichste Funktion besteht also darin zu wachen, dass alle Geldbewilligungen der Appropriationsakte gemäss verwendet werden. In dieser Tätigkeit wird das Komitee hauptsächlich von dem Comptroller General unterstützt. Die ständige Formel in einem solchen Bericht der Public Accounts Committe lautet: „Der Auditor and Comptroller General lenkt die Aufmerksamkeit des Komitees darauf, dass . . . ."

Alle Gegenstände und Anlässe der Uneinigkeit zwischen dem Schatzamt, als der oberaufsehenden Ausgabebehörde und einem geldspendenden Zentraldepartment sind vom Komitee zu registrieren und dem Unterhause vorzulegen (H. D. 221 p. 621).

Das Komitee hat schliesslich dem Unterhause vorzuschlagen, ob es die verlangte Rechnung annehmen oder gegenteilige Beschlüsse fassen solle. Die hierbei in Verwendung kommende Formel lautet: „The Committee is of opinion . . . .". Ausser dieser speziellen auf die Rechnungs- und Budgetkontrolle sich beziehende Tätigkeit übt das Committee of Public Accounts noch eine allgemeine Verwaltungskontrolle jedes Zweiges der Verwaltung, welche wir noch weiter unten näher ansehen wollen.

Das Komitee hat im Gegensatz zu dem Comptroller and Auditor General nicht bloss die Richtigkeit der gelegten Rechnung und ihre formelle Uebereinstimmmung zwischen Ausgaben und Appropriationsakte zu wahren, sondern auch die Zweckmässigkeit der gemachten Ausgaben in Rechnung zu ziehen. Hat es einmal der Treasury Ausstellungen gemacht, so muss sich diese bemühen, die Unregelmässigkeit wieder gut zu machen oder das Komitee zu ersuchen, die Frage der Unregelmässigkeit nochmals zu erörtern (I. Report of Public Accounts C. Papers 1870 vol. 10 p. 49 Ev. 9823: „There were two courses open to the Treasury; they might have come to a positive conclusion and embodied it in a Minute or they might have adopted the course which they did adopt, instead of doing that, namly, to ask the Committee to reconsider the question , and perhaps reconsider it rather more fully than they did last year, and to bring before the Committe witnesses who could give them evidence upon the subject . . . .")

Seit 1888 ist auch der Vorschlag gemacht worden, diesem oder einem analog zusammengesetzten Komitee nicht bloss die Staatsausgaben, sondern auch die Prüfung der Staatsvoranschläge (estimates) zu überweisen (s. Com. Pap. 1888 Nr. 281). Neuerdings ist dieser Vorschlag 1902 wiederholt worden, (s. Report on National Expenditure a. a. O. Ev. 1268—1286) vorläufig ohne Erfolg [1]).

---

1) Wiederholt in der Session von 1904, H. D. 4 ser. vol. 131. S. 1410 f.

§ 105. Die parlamentarische Regierung in der Handhabung der Gesetzgebungstechnik[1]).

Unter Gesetzgebungstechnik verstehen wir den gesamten Verwaltungsapparat, der zur Herstellung der äusseren Form des Gesetzes und zu seiner Veröffentlichung nötig ist. Sofern das Beschlussverfahren beider Häuser in Frage kommt, das zum Zustandekommen eines Gesetzes nötig ist, haben wir schon oben darüber gehandelt. Hier soll nun die Verwaltungstätigkeit des Parlaments bei Herstellung der äusseren Gesetzesform ins Auge gefasst werden.

Auch diese Verwaltungstätigkeit des Parlaments stellt sich als Mitarbeit des Parlaments im Verein mit dem Government, der Regierung dar. Das Parlament wirkt hier meist durch Komitees und durch seine Beamten, die Officers of the house, die Regierung vor allem durch den sogenannten Draftsman, denjenigen Staatsbeamten, der die Gesetzentwürfe zu verfertigen hat, den sogenannten Parliamentary counsel to the treasury und ausserdem durch ein vom Lordkanzler nominiertes Komitee, das nicht aus Parlamentsmitgliedern besteht und das Statute Law Committee heisst.

War schon, wie wir oben (S. 117) gezeigt haben, die Gesetzgebungstechnik seit dem Beginn der Neuzeit in die Regie des Parlaments gelangt, so bleibt dennoch der alte Apparat der Herstellung von Gesetzen bis in das 19. Jahrhundert erhalten. Noch das ganze 18. Jahrhundert waren es gewöhnlich die im Oberhause sitzenden Richter, welche die Gesetzesformulierung vornahmen. Erst das 19. Jahrhundert mit seiner grossen Fülle von Gesetzen, mit der stets wachsenden Notwendigkeit von Finanzausgaben, die mit jenen Gesetzesmassen zusammenhängen, und mit dem Ueberwiegen der durch die Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe über die von Private Members eingebrachten Vorlagen bewirkten die Schaffung von juristischen Beratern der einzelnen Departements, in Gestalt von mehr oder weniger festangestellten Barristers. Einen solchen Beirat hatten das Schatzamt (treasury), das Staatssekretariat für die Kolonien, seit 1837 das Home office u. a. m. Um die durch diese verschiedenen juristischen Beiräte der einzelnen Departments mitunter hervorgerufenen Diskrepanzen in der Gesetzgebungstechnik zu beseitigen und die letztere weniger kostspielig zu gestalten, wurde durch Treasury Minute vom 8. Februar 1869 (revidiert durch Treasury Minute vom 31. Januar 1871) das Amt des „Draftsman", des „Parliamentary Counsel to the treasury" geschaffen.

1. Der Parliamentary Counsel to the treasury ist jetzt diejenige Person, der das Entwerfen von Gesetzen hauptsächlich zukommt. Er ist ein Barrister, welcher seine Dienste ausschliesslich dieser Tätigkeit zu widmen hat. Ihm werden durch Vermittlung seiner Oberbehörde, der Treasury, die Instruktionen von den verschiedenen Departments zur Abfassung zugesandt (s. über Form derselben Ilbert a. a. O. p. 87). Für die irischen und schottischen Bills sind ähnliche ‚Draftsmen' bestellt, die dem Sekretariat des schottischen Generaladvokaten, resp. dem irischen Sekretariat untergeordnet sind.

Die Hauptfunktionen des „Drafsman" sind nicht bloss das Entwerfen von Gesetzen sondern auch die Auskunftserteilung über einzelne Bestimmungen der Bills in den Komitees der beiden Häuser und die Sichtung der Amendements zu Gesetzen, weshalb

---

1) Literatur: Ilbert, Methods and Forms a. a. O. p. 65 ff. und ch. V. Dann folgende Blaubücher: Commons Papers 1886 vol. 11 p. 537; 1875 vol 61 p. 247 ff.; 1877 vol. 69 p. 373 ff.; 1878 vol. 63 p. 267 ff. und 775 ff.; 1890 vol. 17 p. 235, 253, 565; 1891 vol. 17 p. 193, 231, 253; 1892 vol. 17 p. 691; 1893/94 vol. 15 p. 513; 1894 vol. 15 p. 223; 1896 vol. 14 p. 1; 1897 vol. 14 p. 1047; 1898 vol. 11 p. 805.

ein eigener Sitz für ihn im Unterhause reserviert ist. Auch hat er unter Umständen die von privaten Abgeordneten eingebrachten Bills zu kritisieren und Verbesserungen ihrer Bestimmungen anzubringen, wenn sich das Government für die Bill interessiert [1]). Private Bills zu verfassen, gehört nicht in sein Bereich, ebensowenig Provisional Orders, wohl aber ‚Hybrid Bills', d. h. öffentliche Bills, welche einen lokalen Charakter und Zweck haben. Vor allem hat er Anteil an der Revision von Gesetzen, an Neuredaktion derselben, soweit sie in dem nichtparlamentarischen Statute Law Committee, durchgeführt, und an der Konsolidation von Gesetzen, welche in parlamentarischen Komitees vollzogen werden. Er ist mit einem Salär von 1500 £ ausgestattet, ressortiert zum Schatzamte und hat als Hilfsbeamte den Assistant Parliamentary Counsel und drei Stenographen. **§ 105.**

2. Das Statute Law Committee, welches über die alljährlich erfolgende Revision des Statute Law zu wachen, eine chronologische Tafel und einen Index zu der neuen offiziellen Ausgabe der Gesetze anzufertigen hat. Es besteht aus ungefähr 6 Mitgliedern (Nichtparlamentariern), wovon eines der Parliamentary Counsel to the Treasury und ein anderes der ständige Sekretär des Lord Kanzlers ist. Es verwendet als Schriftführer einen Clerk (Beamten) des Oberhauses. Das Statute Law Committee wird im Parlament durch den Lord Kanzler vertreten, der ja von den Vorgängen in jenem Committee durch seinen permanenten Sekretär Kenntnis hat.

3. Die parlamentarischen Komitees, die Select Committees jedes der beiden Häuser oder die joint committees, d. h. gemeinsame Komitees beider Häuser, welche namentlich über die Revision der Statuten in grossem Umfange und über deren Konsolidation beraten. Ihre Haupttätigkeit ist die gewöhnlich vom Statute Law Committee empfohlene [2]) Gesetzes-Konsolidation. Diese ist entweder eine blosse Neuredaktion oder eine Neubearbeitung von Gesetzen, wobei die Rechtsgrundlage verändert wird [3]). Die Einführung eines neuen politischen Prinzips ist nicht mehr Sache der blossen Konsolidation, sondern Einführung einer neuen Lex.

Alle diese Konsolidationen werden seit 1872 in Joint Committees beider Häuser unter Hilfeleistung des Parliamentary Counsel vorberaten. Diese Joint Committees sind keine ständigen, sondern werden von Zeit zu Zeit für jede geplante Konsolidation bestellt. Im Jahre 1902 schlug man im Unterhause die Einrichtung eines ständigen Unterhauskomitees, das sogenannte Consolidationscommittee vor (s. Com. Pap. 1902 Nr. 71 p. 13 f.: „Proposed new Standing Order: A select committee on Consolidation Bills shall be nominated at the commencement of every session by the Committee of Selection... Every Consolidation bill shall of the second reading stand referred to a select Committee on Consolidation Bills . . . .").

Darnach sollte also ein ständiges Komitee eingerichtet werden, dessen Berichte, wenn nicht opponiert, gleich zur dritten Lesung ohne Debatte auf der Tagesordnung stünden und nur in den opponierten Partieen den gewöhnlichen Weg der drei Lesungen mit den obligaten Debatten durchzumachen hätten. Damit würde wohl viel Zeit erspart werden. Mit diesem Vorschlage hat auch die Regierung sich einem Projekte nähergebracht, das 1877 die Einrichtung eines besonderen Ministeriums oder einer selbständigen Staatsbehörde für Gesetz-Konsolidationen schaffen wollte. Man hat aber das Prinzip der parlamentarischen Regierung vorgezogen, und an Stelle der projek-

1) Bei den von der Regierung eingebrachten Bills berät er den Minister, der den Gesetzentwurf einbringt. S. Report on Acts of Parliament 1875. Ev. 1747 ff.

2) S. Common Papers 1878 vol. 63 p. 375.

3) S. Common Papers 1875 vol. 61 p. 248.

§ 105. tierten Staatsbehörde, ein parlamentarisches Komitee einzurichten vorgeschlagen. Bisher ist es nocht nicht bestellt.

4) Ein eigentümlicher Apparat existiert für die Feststellung jener Gesetze, welche in der betr. Session erlöschen und, um dies zu verhindern, weiter mit Rechtskraft ausgestattet (technisch kontinuiert) werden müssen. Dafür bestand bis zum Jahre 1866 ein eigenes parlamentarisches Komitee[1]). Gegenwärtig versehen die Parlamentsbeamten jedes Hauses diesen Dienst, indem sie alljährlich dem Parlamente eine Liste der durch Zeitablauf in ihrer Wirksamkeit erlöschenden Gesetze aufstellen.

§ 106. Die allgemeine Verwaltungskontrolle insbesondere durch das Committee of Public Accounts[2]).

I. Die allgemeine Verwaltungskontrolle der parlamentarischen Regierung wird ebenso durch ein Komitee des Unterhauses besonders geführt, nämlich durch das vorhin genannte Committee of Public Accounts. Die allgemeine Verwaltungskontrolle dieses Komitees besteht vornehmlich in der Prüfung von Verwaltungsverordnungen und Verwaltungsverfügungen der Zentralbehörden auf ihre Rechtmässigkeit und auf ihre Zweckmässigkeit, sodann in der direkten Beeinflussung gewisser Verwaltungszweige insbesondere der Anregung zu Verwaltungsregulativen, schliesslich in dem Einfluss auf die Beamtentätigkeit durch Regelung von Beamtengehältern und -Pensionen und in der Einflussnahme auf die Aemterorganisation. Die Entscheidung des Komitees hat keinen anderen formellen Zwang als die blosse Verwarnung, dass im Kontraventionsfalle dem Hause berichtet werden müsste. Sehr reiches Material fliesst als Beleg dieser weitverzweigten Verwaltungskontrolle. Es sind dies die alljährlich dem Unterhause vorgelegten „Reports of the Committees of Public Accounts". Wir wollen nur die einzelnen Tätigkeitsformen des Komitees ins Auge fassen.

1) Die Prüfung von Verordnungen und Verfügungen auf allen Gebieten der staatlichen Verwaltungstätigkeit.

Vor allem auf dem Gebiete der Unterrichtsverwaltung. Der Unterrichtsminister hat unter gewissen Voraussetzungen besonders an den Kommunal- und andern Elementarschulen Staatssubventionen zu gewähren. Dies geschieht aber nur dann, wenn diese Schulen resp. die die Schullast tragenden Verbände den vom Unterrichtsminister (durch den sog. Code, der alljährlich dem Parlamente vorzulegen ist!) festgestellten Bedingungen genügen. Das Committee of Public Accounts prüft vor allem die Rechtmässigkeit der Verordnung. Insbesondere ob der Unterrichtsminister nicht von seinem freien

---

1) Comm. Papers 1866 vol. 11 p. 537: „That it is in the opinion of this Committee, that a Register should be Kept by some office of the House appointed for that Purpose showing, with respect to all Acts of a Public and general nature, the duration of which is limited, the date of their expiring, and that towards the close of the Session schedules of those Acts about to expire should be sent by such officer to the departments concerned, for their remarks, and that thereafter a Return should be preposed in the same form, mutatis mutandis, as the Present Report of Your Committee, and presented to the House". — Von Interesse dürfte vielleicht sein, dass ein solches C[te] schon im 17. Jahrhundert sich findet. So berichten die Common Journals vom 23 Juni 1628: „Report is made on the (custom ary) Bill of Continuance and Repeal of Statutes; and it is Ordered, all the Acts to be made perpetual, which the Committee report to be fit to be so, and such to be ommitted, as are so reported".

2) Siehe dazu das treffliche Quellenwerk: Handbook to the Reports from the Committees of Public Accounts (1857—1900) in 3 Bänden. London 1888, 1893 und 1901. Es ist dies eine Sammlung der Entscheidungen des C[te] of P. Accounts in den Jahren 1857 bis 1900.

Ermessen über die Schranken des Gesetzes hinaus Gebrauch gemacht hat, ob er z. B. die Kinder in Fabrikbezirken zum Teil vom Schulbesuch dispensieren durfte [1]). Sodann die Rechtmässigkeit einer bestimmten Verfügung, z. B. ob im gegebenen Falle die geleistete Staatssubvention an einer Schule nicht gegen das Gesetz erteilt ist; ob der Schulzwang für gewisse Kategorien von Kindern zum Teil gemildert werden durfte u. a. m. Aber auch über die Zweckmässigkeit einer Verordnung oder Verfügung wird vom Committee of Public Accounts geurteilt. So heisst es an einer Stelle: ob in dem gegebenen Falle die Verordnung dem Gesetze entspreche, sei zweifelhaft, aber jedenfalls wäre sie zweckmässig. („Whether the Department have acted in accordance with the second condition of the Article 19 B . . (sc. des „Code") is open to doubt . . . but . . . the Department were justified in the action they have taken, Handbook I 362 Nr. 38.)

§ 106.

Vor allem wird im Committee of Public Accounts, und das ist gegenüber der kontinentalen Entwicklung besonders festzuhalten, darauf auch gesehen, dass die Verwaltung sich auch immer an die selbsterlassene Verwaltungsordnung halten muss. („The Committee cannot admit any discretion of the Department to override clear and express words of the Code", Handb. I 410 Nr. 10.)

Aber nicht bloss auf dem Gebiete der Unterrichtsverwaltung, auch auf dem der Steuerverwaltung wacht das Committee of Public Accounts, ob die Steuererhebungspraxis dem Gesetz gemäss erfolgt [2]), ob die bisher im allgemeinen gewährten Stempelsteuernachlässe zulässig waren, ob eine Steuerverfügung im einzelnen zulässig war u.a. m. So wurde im Jahre 1897 von der Steuerbehörde [3]) das in der Bank von England befindliche Vermögen des russischen Zaren von der Erbschaftssteuer frei gelassen mit Berufung auf die comitas gentium, das Völkerrecht. Das Committee of Public Accounts hält diese Verordnung prinzipiell für gesetzwidrig, beruhigt sich aber schliesslich dabei. Die gleiche Kontrolle von Verordnungen und Verfügungen der Zentralbehörde besteht auf dem Gebiete des Besoldungswesens der bewaffneten Macht, der Kolonialverwaltung, der Justizverwaltung, der Selbstverwaltung (Local Government). So wurde auf dem Gebiete der Selbstverwaltung z. B. eine Verfügung des Ministeriums geprüft, welche eine Lastenverteilung zwischen Zentral- und Lokalverwaltung vornahm. (Kosten eines Quarantänereinigungsapparats für die Stadt Cardiff. H. I 499 Nr. 16).

2) Die direkte Beeinflussung der Verwaltung insbesondere zum Erlass von Verwaltungsregulativen.

Es ist klar, dass die Kontrolle des Staatssäckels, wie sie in den Händen des Unterhauses bezw. seines Repräsentanten des Committee of Public Accounts, ruht, zu einer entscheidenden Beeinflussung der gesamten Staatsverwaltung führen muss. Dazu kommt noch, dass spezielle Sachverständige in den Komitees sitzen, die entsprechend der englischen Neigung zu Details und Spezialistentum, jahraus jahrein, der eine der Flotte, der andere der Armee, der dritte der Unterrichtsverwaltung u. a. m. seine besondere Aufmerksamkeit schenkt und alle die Entscheidungen des Committee of Public Accounts für sein spezielles Arbeitsgebiet kennt.

Vor diesem Rate muss sich die Zentralverwaltung rechtfertigen, insbesonders geschieht diese Verantwortung zuerst durch den sog. Accounting officer, d. h. den Rech-

1) Handbook (in folgendem kurz H. zit.) I. 501 Nr. 35; 435 Nr. 43/44. II. 221 Nr. 11—17. III. 40 Nr. 40; 99 Nr. 44.

2) H. III. 331 Nr. 20. III. 110 Nr. 20 und 29.

3) H. III. 273 Nr. 11—19; III. 273 Nr. 19.

§ 106. nungsbeamten des Zentraldepartments. Verantwortlich ist allerdings nur der Chef des letzteren (the head of the Department). Das Komitee prüft vor allem die Verträge (contracts) der Verwaltung (Remontenverträge, Bauverträge u. a. m.) [1]); es sieht ferner darauf, dass die Regierung keine Staatsansprüche und -Forderungen unnötig aufgäbe (die sog. claims) [2]). Nichts entgeht dem Komitee, nicht einmal die Tatsache, dass beispielsweise die Asche in dem Militärarsenal um billigeres Geld verkauft wird als der Marktpreis ist, wie dies im Public Accounts-Committee von 1902 zur Sprache kam. Da werden der Verwaltung von seiten des Komitees Ratschläge erteilt. Werden diese nicht befolgt, dann wird gewiss dem Unterhaus davon Mitteilung gemacht [3]). Bei dieser Gelegenheit wird auch die Anregung zu wichtigen Verwaltungsregulativen und zu gesetzgeberischen Massnahmen gegeben. So sind z. B. auch die Verbesserungen in der alten Merchant Shipping Act von 1855, wonach auch die aus Ausländern bestehende Mannschaft eines englischen Schiffes mit einer Pension versorgt werden soll (foreign Seamen) entstanden [4]) und die Verwaltung des Mercantile-Marine-Fund auf dem Wege solcher Komiteevorschläge verbessert worden [5]) u. a. m.

3) Der Einfluss auf die Beamtentätigkeit erfolgt, wie bereits gesagt, durch Regulierung der Beamtengehälter und Pensionen und durch Aufsicht über die regelrechte Besetzung der Aemter.

Was den ersteren Punkt anlangt, so wird noch weiter unten gezeigt werden, wie das Schatzamt vermöge der Besoldungs- und Pensions-(„Superanation")Gesetze ein weitgehendes Ermessen hat, um die Beamtenbesoldung zu bestimmen, gute Beamte zu belohnen und schlechte zu strafen. Die Ausübung dieses Ermessens erfolgt meist durch Aufstellung von Regulativen, die als Orders in Council gewöhnlich ergehen. Dieselben haben u. a. auch Vorschriften, wonach im einzelnen Falle einem Beamten die Besoldung zum Teil oder ganz versagt wird, zum Inhalt. Sie bestimmen ferner für die einzelnen Verwaltungszweige die Zeit des Uebergangs in den Ruhestand und die besonderen Pensionsvorschriften. Auf Grund dieser Verordnungen erlässt dann die Treasury im einzelnen Falle die Verwaltungsverfügung, ob und in welchem Masse einem Beamten die Besoldung gewährt, die Pension gezahlt werden soll. Die oberste Entscheidung über die Gesetzmässigkeit dieser Verordnungen und Verfügungen der Treasury steht nun dem Committee of Public Accounts zu [6]), welches darüber an das Haus berichtet, wenn es dies für nötig hält. Man sieht eine grosse Verantwortung für regelmässige Beamtentätigkeit ist so in die Hände des Unterhauskomitees gelegt.

Aber auch über regelrechte Besetzung der Aemter wacht das Komitee. Jeder Staatsbeamte, Civil Servant muss nach den seit 1870 ergangenen Gesetzen und Verordnungen ein staatliches Prüfungszeugnis vorlegen, das „Civil Service Certificate". Damit wurde nach der früheren willkürlichen Patronagewirtschaft der Aemter eine reguläre Amtsbesetzung nach persönlicher Qualifikation, die durch die Civil Service Comission

1) H. III. p. 38 Nr. 32—36, p. 245 Nr. 6.

2) H. I. 182 Nr. 61; 329 Nr. 25; 361 Nr. 34; 435 Nr. 48. III. 273 Nr. 11—19.

3) Die technische Formel der Mitteilung an das Haus lautet, wenn die Verwaltungsbehörde den Ratschlag befolgt: „Your C[te] are glad to learn that the recommendations . . . have been adopted". Im entgegengesetzten Fall: „Your C[te] regret to learn, that the recommendations . . . have not been adopted". S. z. B. H. I. 503 Nr. 44.

4) H. III. p. 38 Nr. 29; p. 198 Nr. 19—21. II. p. 160 Nr. 18; p. 220 Nr. 3—4.

5) H. I. p. 527 Nr. 31. II. p. 4 Nr. 14; p. 74 Nr. 39; p. 134 Nr. 39; p. 161 Nr. 16; p. 220 Nr. 2. III. p. 38 Nr. 29.

6) H. III. p. 195 Nr. 12; p. 37 Nr. 27; p. 202 Nr. 41/42. Die Anwendbarkeit einer der hier in Frage kommenden Orders auf gewisse Beamtenklassen; III. 32 Nr. 1—11. Frage der Gehaltsregulierung s. Index zum Handbook v[o] „salary".

geprüft wird, vorgesehen (s. darüber unten IV. Tl. Kap. Amtsrecht). Wenn nun ein **§ 106.** Beamter ohne solches Zertifikat angestellt wird — und die Zentralverwaltung neigt gerne selbst heute noch zu einer solchen Patronage —, dann wird dies dem Komitee von dem Comptroller General angezeigt, der alljährlich eine Liste der Beamten aller Verwaltungszweige und der neuangestellten mit dem Vermerk, ob sie mit oder ohne Zertifikat angestellt sind, erhält. Das Komitee entscheidet[1]) nun, wo es eine Anstellung ohne Zertifikat entdeckt, dass der so angestellte Beamte seines Dienstes enthoben werden soll („that the service should be discontinued").

4) Auch die Reorganisation von Aemtern unterliegt der Prüfung des Committees of Public Accounts.

Wenn in einem Zweig der Zentralverwaltung eine neue Anstellung notwendig wird, wenn die Sektion eines Departements mit einer andern vereinigt oder von ihr getrennt werden soll, so wird immer vom Chef der Zentralverwaltung die Zustimmung des Schatzamts (der Treasury) verlangt. Ist dies nun ausserdem wie gewöhnlich mit Geldkosten verbunden, so wird ein neuer Posten in den Estimates, dem Staatsvoranschlag, angesetzt und das Committee of Public Accounts gibt dann bei Jahres- und Rechnungsabschluss den endgültigen Entscheid darüber, ob das neukreierte Amt nicht überflüssig war, ob die Reorganisation nicht misslich war u. s. f.

II. Aber auch das Parlament selbst übt eine Verwaltungskontrolle, insbesondere in bezug auf Regierungs- und Ministerialverordnungen. Eine reiche Nuancierung der Art, wie solche Verordnungen zur Willensteilnahme des Parlaments vorbereitet werden, ist vorhanden. Im allgemeinen lassen sich wohl vier Stufen parlamentarischer Willensteilnahme an den Verwaltungsverordnungen feststellen.

1) Die Verordnung muss auf den Tisch des Hauses gelegt werden, z. B. die Unterrichtsverordnung, der Code, welcher Studienplan u. a. vorsieht, die Heerdisziplinordnung, die Wehrordnung.

2) Die Verordnung muss innerhalb einer bestimmten Zeit nach ihrem Erlasse auf den Tisch des Hauses gelegt werden, z. B. die Ausnahmsverordnungen für Irland nach der Crimes Act von 1887 (s. oben S. 198 f.).

3) Die Verordnung muss innerhalb einer bestimmten Zeit auf dem Tisch aufliegen, ehe sie rechtskräftig wird. Sie wird es, wenn nicht innerhalb dieser Frist widersprochen wird. Mitunter, namentlich während das Parlament nicht tagt, kommt es aber vor, dass sie auch ohne weiteres rechtsverbindlich wird. Wird ihr aber innerhalb der bestimmten Frist widersprochen, dann ist sie ipso jure wirkungslos (z. B. 38 and 39 Vict. c. 77 s. 2 und 5; 38/9 Vict. c. 91 s. 7). Das ist der Schein von kontinentalen „Notverordnungen"[2]). In Wirklichkeit ist sie es aber nicht, denn ihr Inhalt und die Fälle ihres Erlasses sind vom Gesetzgeber genau vorgesehen, also nicht in dem subjektiven Ermessen eines Notstand erklärenden Ministers gelegen. Auch suspendiert sie keine Verfassungsbestimmungen, wie es die kontinentale Notverordnung gewöhnlich tut. (S. darüber noch weiter unten Kap. Königl. Prärogative.)

4) Die Verordnung muss vom Parlamente ausdrücklich genehmigt werden, z. B. die sog. Provisional orders, deren Anwendungsgebiet wir vorhin kennen gelernt haben.

Die juristische und politische Würdigung der parlamentarischen Regierung (das Missverständnis der konstitutionellen Doktrin). § 107.

I. Wir haben in den vorhergehenden Ausführungen gezeigt, dass die Quelle der

1) S. z. B. H. I. p. 434 Nr. 33; p. 397 Nr. 26, 37.

2) S. über eine Analogie zu diesen englischen Verordnungen im deutschen Reichsrecht bei Laband, Staatsrecht I. p. 111.

§ 107. parlamentarischen Regierung in der Lex parliamenti, dem parlamentarischen Gewohnheitsrecht zu suchen ist. Trifft dies schon für die Zeit des 18. Jahrhunderts zu, so ist es für die neueste Zeit geradezu von ausschlaggebender Bedeutung.

Die parlamentarische Regierung, wie sie das 19. Jahrhundert hervorgebracht hat, ist nur eine von den vielen Verfassungsmodifikationen, welche die Lex Parliamenti schon hervorgebracht hat und noch hervorbingen wird. Dieses Wirken der Lex parliamenti unterscheidet die englische Geschäftsordnung wesentlich von der kontinentalen. Denn diese kann keine Verfassungsänderungen bewirken, weil sie sich nie zu derogatorischem Gewohnheitsrecht auswachsen darf. Sie muss sich stets innerhalb des Rahmens der Gesetze halten. Die englische Lex parliamenti hingegen darf Rechtssätze, ja, wie wir gesehen haben, Verfassungsrechtssätze, abändern[1]). Eine Resolution des Unterhauses wirkt ganz sachte im Stillen, von niemand beobachtet. Sie stellt sich, durch die oben geschilderten Parlamentsprivilegien geschützt, als Rechtssatzanmassung dar. Aber was verschlägt's? Sie wird doch mit der Zeit Rechtssatz, denn ihr stehen die Privilegien des Parlaments zur Seite; sie darf nicht von den Gerichten verworfen werden, und das Parlament kann zu ihrer Durchführung das Zwangsmittel des Contempt of court nicht bloss gegen Parlamentsangehörige, sondern auch gegen alle andern Staatsbürger in Anwendung bringen.

Allerdings, Parlamentsprivilegien und Contempt of Court, geübt durch jedes der beiden Häuser, würden noch nicht genügen, um eine Rechtssatzanmassung zum Rechtssatz sich auswachsen zu lassen. Bloss darauf gestellt würden jene Rechtssatzanmassungen von den im Parlamente vertretenen Parteien in ähnlicher Weise missbraucht werden, wie dies Eugène Pierre a. a. O. für das französische Recht behauptet: „c'est un instrument redoutable aux mains des partis", und eine solche Rechtssatzanmassung würde alsbald von der Gegenpartei verschrieen, sehr rasch um jede Stabilität kommen, die sie zum Auswachsen als Gewohnheitsrecht braucht. Die Gegenpartei würde sie ohne weiteres, wenn sie in der majorisierenden Herrschaft ist, sofort von der Geschäftsordnung absetzen u. s. f.

Um diesen Uebelstand zu vermeiden, dient im englischen Rechte die Tatsache, dass jede Rechtssatzanmassung, die zur Geschäftsordnungsregel wird, zuvor sich als eine von den beiden grossen Parteien abgekartete Konventionalregel darstellt. Sie ist von der Parteisitte der einen grossen Partei, die gerade am Ruder ist, zuvor geboren und gebilligt, und wird, ehe sie zur Geschäftsordnungsresolution erwächst, auch von der Gegenpartei anerkannt werden. Opposition gegen eine Resolution, die nur eine früher von der Gegenpartei sanktionierte Parteiregel sanktioniert, kann und wird von der sie einbringenden, am

1) Auch von der französischen Lex Parliamenti sagt Eugène Pierre in seinem grundlegenden Traité de droit Politique Electoral et Parlementaire (1901 2ème ed.) p. 490 Nr. 445: „Le règlement n'est en apparence que la loi interieure des Assemblées, un recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une reunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations. En realité c'est un instrument redoutable aux mains des partis; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques; aussi les Constitutions ont maintes fois retenu des articles qui par leur nature étaient purement reglementaires". Während aber in Frankreich und bei uns (so z. B. die Abänderung des Artikels 22 der Reichsverfassung, welcher die Oeffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen anordnet durch die Geschäftsordnung des Reichstags (§ 36) diese Aenderungsversuche durch die Lex parliamenti nur verstohlen und insgeheim stattfinden können, ist in England die Lex parliamenti vollgültig anerkannte Rechtsquelle.

Ruder befindlichen Partei durch den einfachen Hinweis zum Schweigen gebracht werden, dass die Gegenpartei es ebenfalls früher so gemacht hatte, als sie am Ruder war. In diesen beiden Tatsachen, dass jede bleibende Geschäftsordnungsresolution des Unterhauses zuerst als Konventionalregel der beiden grossen Parteien sanktioniert sein muss, ehe sie Geschäftsordnungsregel wird, und sodann, dass es nur immer zwei grosse Parteien im Parlamente sind unter deren Mantel solche Geschäftsordnungsregeln „ausgebrütet“ werden, liegt die Garantie dafür, dass eine festgesetzte Regel stabil bleibt, und von der Gegenpartei im Parlamente, dem einzigen Mund, von dem sie in der öffentlichen Meinung angeschwärzt und diskreditiert werden dürfte (denn die Gerichte und anderen Staatsbürger dürfen es ja nicht wegen der Parlamentsprivilegien), eben nicht angefochten wird. § 107

Deshalb haben seit jeher englische Schriftsteller den allerletzten Grund des Gedeihens parlamentarischer Regierung in England in dem daselbst herrschenden Parteisystem, mit Recht erblickt. Denn nur so allein kann aus der Parteikonventionalregel, als welche sich immer eine von der parlamentarischen Geschäftsordnnng sanktionierte Geschäftsordnungsregel in ihrer Embryonalentwicklung darstellt, zum parlamentarischen Gewohnheitsrecht, zur Lex parliamenti auswachsen.

Dies ist der grosse Unterschied zwischen der kontinentalen und der englischen Geschäftsordnung. Er wirkt auch die grosse Verschiedenheit, die zwischen der englischen parlamentarischen Regierung und deren kontinentaler Nachahmung bestehen muss und besteht. Die kontinentalen parlamentarischen Regierungen können nicht so gedeihen, wie der Idealtypus in England, weil, abgesehen von dem Fehlen bloss zweier grosser Parteien, nicht jene Parlamentsprivilegien, vor allem nicht die stillwirkende Kraft des Common law vorhanden sind, und weil auf dem Kontinente die Anerkennung der Lex parliamenti als selbständiger Rechtsquelle fehlt.

Es fehlt aber auch dem Kontinent jener wichtige Vorzug des Common law, welcher die Rechtssanktion der Konventionalregel selbst herbeiführt: nämlich die Rechtskontinuität. Gerade auf diese Kraft der Kontinuität, durch welche sich die Konventionalregeln an alte Sätze des Common law anzuschmiegen wissen, kommt es an. Daher haben sie ihre Sanktion und Verbindlichkeit. Denn wenn ein Minister sich z. B. trotz fehlgeschlagenem Appell an das Volk, trotzdem die zu seiner Stütze vorgenommenen Neuwahlen ihn im Stiche gelassen haben, im Widersqruch mit der Konventionalregel, die ihm in solchem Falle Rücktritt gebeut, sich im Amte weiter zu halten sucht, wird er zu einer Unmasse von Rechtsverletzungen genötigt. Er stösst jeden Augenblick an die feine Spitze eines Rechtssatzes, den das Common law ausgebildet hat.

Dies alles kann auf dem Kontinente nicht nachgeahmt werden: Nicht das Parteisystem, nicht die Kraft des parlamentarischen Gewohnheitsrechtes als selbständiger Rechtsquelle, nicht die Jahrhunderte alte Rechtskontinuität des Common law. Ist die englische parlamentarische Regierung durch die Kraft des Common law mit dem menschlichen Organismus vergleichbar, dann ist jede parlamentarische Regierung auf dem Kontinente ein Homunculus, ein in der Retorte des Chemikers erzeugter künstlicher Mensch!

Fragen wir nun nach der juristischen Natur dieser Herrschaft durch parlamentarische Resolutionen, dieser Verfassungsumbildungen durch parlamentarische Rechtssatzanmassungen, so ist die Antwort: sie sind Verwaltungs- und Rechtsverordnungen des Parlaments praeter legem, mitunter contra legem, ordinances, wie die Rechtsterminologie sagt. Vergleichbar den königlichen Verordnungen im Gebiet des deutschen Staatsrechts, die über die in der Verfassung aufgezählten Ermächtigungsklauseln hinaus erlassen werden. Trotzdem

§ 107. dies ursprünglich Rechtssatzanmassungen sind, können sie mit der Zeit, durch lange Verwaltungspraxis, geradezu als Gewohnheitsrecht angesehen werden. Was hier lange Uebung für die königliche Verordnungsgewalt wirkt, dass aus Rechtsanmassungen Rechtssätze werden, das leistet lange Uebung in England für die Rechtsanmassungen des Parlaments oder jedes der beiden Häuser. In solchen Rechtssatzanmassungen haben wir die notwendigen Ventile zu sehen, die in der Verfassungsmaschine bei jeder geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassung unvermeidlich, wenn auch nicht erwünscht sind. Die leichtere Rolle ist allerdings den englischen Ventilen zugefallen verglichen mit denen der kontinentalen königlichen Prärogative. Sie haben vor allem die grosse Masse der Bevölkerung und die nicht zu unterschätzende, von der Volksmeinung getragene Autorität des Parlaments für sich.

II. Während, wie eben dargelegt, die parlamentarische Regierung die verfassungsumbildende und verwaltende Tätigkeit des Parlaments, richtiger des **Unterhauses** bedeutet, ist sie für den Kontinent und für seine konstitutionelle Doktrin noch immer nur die Tatsache, dass die Minister der Majorität des Parlaments entnommen sein müssen. Man braucht nur z. B. das Buch des Franzosen Esmein „droit constitutionel“ oder jedes beliebige Handbuch des deutschen Staatsrechts, das sich allerdings meist nur platonisch mit dieser Frage beschäftigt, oder eines der Bücher über allgemeine Staatslehre zur Hand zu nehmen, um überall jene Anschauung vertreten zu hören. Und doch war und ist dies, wie wir nunmehr beurteilen können, ein Irrtum und ein Missverständnis der englischen Rechtsentwicklung. Denn diese Ansicht reisst eine der Phasen parlamentarischer Regierung, die Herausbildung der parlamentarischen Exekutive aus dem ganzen Zusammenhang heraus, erklärt sie für das Wesen der parlamentarischen Regierung und verkennt so, dass es sich bloss um eine Phase einer von ihr bisher ganz ignorierten Entwicklung handelt, über welche die Engländer schon seit Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus zu anderen Entwicklungsstufen gelangt sind, insbesondere zur Verwaltungstätigkeit durch parlamentarische Komitees, in welchen Exekutive und Parlament zusammenarbeiten.

Wie kommt es nun, dass dieses Missverständnis in unser konstitutionelles Staatsrecht eindringen und sich mit solcher Zähigkeit bis auf den heutigen Tag erhalten konnte? Der Grund liegt hier nicht bloss, wie bei so vielen anderen Missverständnissen, die die konstitutionelle Doktrin in bezug auf englisches Recht verschuldet hat, an der üblichen Hast, mit der diese Lehre aus der Fremde zur heimischen Kampfparole umgewertet werden soll, sondern vor allem — und das macht jenen Irrtum entschuldbar — darin, dass die Engländer selbst bis in die neuere und neueste Zeit jenem Irrtum über das Wesen der parlamentarischen Regierung verfallen waren. Sehen wir näher zu.

Jellinek hat (Grünh. Zeitschr. vol. X p. 343) gezeigt, dass das von uns hier aufgedeckte Missverständnis der konstitutionellen Doktrin, begangen an der parlamentarischen Regierung in England, auf Adolphe Thiers zurückzuführen ist, der knapp vor der Julirevolution im Januar 1830, das englische Vorbild vor Augen, in dem neugegründeten Oppositionsblatt „Le National“ den Satz aufgestellt hat: „Le roi règne, les ministres gouvernent, les chambres jugent“ und „les chambres offrent leur majorité comme liste des candidates“.

Wie weit dieser Irrtum auf dem Kontinente um sich gegriffen hat und ein bleibender Bestandteil der konstitutionellen Doktrin bis auf den heutigen Tag geblieben ist, liegt ausserhalb des Rahmens dieses Buches. Hier sei nur darauf verwiesen, dass die

missverstandenen Engländer sehr bald willige Schüler dieser Lehre wurden. Wie sie § 107. sich seinerzeit zu Ende des 18. Jahrhunderts über den glänzenden Vorzug ihrer Verfassung freuten, als Montesquieu die angebliche Dreiteilung der Staatsgewalt in England zu einem Glaubensdogma erhoben hatte, das dann freilich durch die Radikalen unter Bentham's Leitung arg erschüttert wurde, so acceptierten sie höchst bereitwillig auch die neue Ansicht des Kontinents, die die konstitutionelle Doktrin der 30er Jahre über ihre parlamentarische Regierung aufgebracht hatte. Noch am Ausgange der 50er Jahre, ja selbst noch in Bagehot's Buch über die englische Verfassung, das zwischen 1865—67 verfasst worden war, hören wir das Wesen der parlamentarischen Regierung als die Bestellung der Minister aus der herrschenden Parlamentsmajorität beschrieben. Es sind nicht etwa Stubengelehrte, die diese Ansicht vertreten, sondern Staatsmänner, die in der englischen Politik ergraut sind, welche jene Meinung vortragen; so sagt der berühmte Vater der Parlamentsreform von 1832, John Russell in seinen in den 60er Jahren ungefähr geschriebenen „Recollections and Suggestions 1813—1873“ (erschienen London 1875), das Wesen der parlamentarischen Regierung (p. 269) sei nicht bloss, dass die Leaders des Unterhauses geschmacklose Reden halten („flashy speeches“), sondern „dass sie gegründet sei auf Eigenschaften, die Männer berechtigten, als Folger die Majorität der vornehmsten Versammlung von freien Männern zu erlangen“ („is founded upon qualities which entitle men to obtain as followers a majority in the noblest assembly of freemen in the world“). Desgleichen erklärt der Staatsmann Lord Grey in seinem Essay „Parliamentary Government considered with reference to a Reform of Parliament“ 1858 dies für das Wesen der parlamentarischen Regierung (p. 62): „but it is not the less certain that it is of the very essence of Parliamentary Government, that the servants of the crown should possess some considerable power within the walls of the house of commons“... Schliesslich sagt Bagehot in seiner englischen Verfassung (zit. nach der mit seinem Vorwort von Holtzendorff vers. Ausgabe von 1868 s. 39): „Eine parlamentarische Kabinettsregierung ist die Regierung eines von der Legislative gewählten Komitees ...“ und auf dessen Autorität gestützt glauben die kontinentalen Autoren, französische und deutsche, die über die parlamentarische Regierung in England schreiben, damit das Wesen derselben erfasst zu haben!

In der Zwischenzeit vollzog sich aber in England in der Auffassung der parlamentarischen Regierung eine bedeutende Umwälzung, die dem kontinentalen Beobachter bisher verborgen blieb und die schon am Ausgange der 50er Jahre begann. Sie wurde eingeleitet von den „Radikalen“, die in dem von Bentham gegründeten Organ der „Westminster Review“ den Fortschritt der parlamentarischen Regierung (s. Westminster Review 1857 vol. 12 (N. S.) p. 454 ff.) darin erblickten, dass das Ministerium, ganz aus dem Parlamente ausscheiden und nur von diesem seine Weisungen erhalten sollte, da das Ideal eines konstitutionellen Ministeriums dasjenige wäre, das dem Parlament zu gehorchen gezwungen wäre, anstatt dass umgekehrt, wie das bisher der Fall war, das Parlament dem Ministerkabinett gehorche. Dieses letztere sollte von der Krone, weil ausserhalb des Parlaments stehend, aus den Vertretern aller Klassen und Parteien zusammengesetzt sein. In ähnlicher Weise vertrat der Abgeordnete Milner Gibson am 30. April 1858 im Unterhause die Meinung „that the time was approaching, when Parliament would more and more advise the Ministers, and when Ministers would less and less dictate to Parliament“ (H. D. vol. 149 p. 2036, 30. April 1858).

Alle diese Forderungen standen damals mit dem Verlangen nach Erweiterung des parlamentarischen Wahlrechts in Zusammenhang, und offenbar schwebte den Radikalen bei all diesen Plänen damals ein Bruch mit der Parteiregierung alten Stils, wo die

§ 107. Leaders die Abgeordneten dirigierten, und eine Verfassungsreform nach dem Muster der Vereinigten Staaten vor Augen, die dann zu einer ähnlichen Verwaltung durch parlamentarische Komitees geführt hätte, wie sie in den Vereinigten Staaten Nordamerikas heute besteht. (Siehe dazu auch den diese Ansicht aussprechenden Artikel in der Edinburgh Review von 1858 vol. 108 p. 283 f.)

Freilich dieser Traum der Radikalen sollte nicht in Erfüllung gehen, wohl aber unvermerkt eine Umwandlung des parlamentarischen Regierungssystems, das ebenfalls sehr viel Verwaltungsarbeit in die Hände parlamentarischer Komitees legte, aber, und das ist der bedeutsame Unterschied gegen das System der Vereinigten Staaten, in jenen parlamentarischen Komitees Minister und Abgeordnete als Gleichberechtigte weiter sitzen liess, während erstere in den parlamentarischen Komitees der Vereinigten Staaten und ebenso in dem Traumbild der „Radikalen" als Diener der letzteren auftreten. In England erfolgte diese Umwandlung parlamentarischer Regierung seit der Mitte der 50er Jahre mit der steigenden Zahl der Verwaltungsgesetze und dem grossen Umfang, den die Private-Bill-Gesetzgebung seit jener Zeit annahm. Zwar klagten die beiden grossen Parteien, namentlich die Whigs (s. die Ausführungen und Ansichten dieser in der Edinb. Review a. a. O), dass mit diesen „Encroachments" des Parlaments in die Sphäre der parlamentarischen Exekutive die Grundlage der Dreiteilung der Gewalten schwer gefährdet werde. Das nützte alles nichts. Die Macht der Tatsachen war grösser als doktrinäre Anschauung, und die stets steigende Verwaltungsarbeit des Parlaments in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts gab immer mehr Veranlassung, die Tätigkeit auf die Schultern der parlamentarischen Komitees abzuwälzen. Die gegenwärtige Tendenz geht, wie wir weiter unten unter III. noch sehen werden, selbst heute noch in dieser Richtung. All das gab Anlass, dass man nun auch in England seine Ansichten über das Wesen parlamentarischer Regierung änderte. Sie ist nunmehr dem Engländer Verwaltungstätigkeit durch parlamentarische Komitees (s. z. B. Gamaliel Bradford, The permanence of Parl. Governments in Harvard L. Review vol. III. p. 261). Freilich die andere Seite parlamentarischer Regierung als Verfassungsumbildung durch die Lex parliamenti ist den Engländern selbst heute noch nicht zum Bewusstsein gekommen[1]).

III. Politisch ist dieses Wirken der Lex parliamenti, als deren eine Phase wir die parlamentarische Regierung zu betrachten haben, für England von unschätzbarer Bedeutung. Vor allem kann sich eine politisch wichtige Verfassungsumbildung hier unmerklich ohne Geräusch vollziehen. Das ist der Grund, weshalb die englische Verfassung sich immer ihre Elastizität bewahrt hat und keine „Brüche" aufweist.

1) Von deutschen Autoren handeln über das Wesen der parlamentarischen Regierung: Gneist, namentlich „englisches Verwaltungsrecht" passim und „Selbstverwaltung und Rechtsweg" passim, ferner Seydel in den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen 1893 S. 121 ff. Georg Meyer, Staatsrecht, 5. Anflg. S. 124 und 169. Jellinek, Recht des modernen Staats, I. S. 642 f. Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 354 ff. Piloty, Autorität und Staatsgewalt, Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergl. Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre VI. und VII. Band S. 551—576. Von neueren englischen Schriftstellern Todd, Parliamentary Government in England a. a. O. passim. Dann Dicey, Will the Parliamentary Government be permanent und Harvard Law Review vol. XIII., 67—79, und G. Bradford, The permanence of Parliamentary Government, ebendaselbst p. 256 ff. Schliesslich der Artikel: „The Paralysis of Parliament in der Quarterly Review 1901 vol. 194 p. 601—636. Von all den genannten Autoren hat nur Piloty das Wesen der parlamentarischen Regierung als Verfassungsbildnerin richtig erfasst. Die anderen, namentlich die deutschen, identifizieren meist ebenso wie die älteren englischen Schrifsteller, parlamentarische Regierung mit parlamentarischer Exekutive, d. i. mit der Notwendigkeit, die Minister der Parlamentsmajorität zu entnehmen. Die Bedeutung der parlamentarischen Regierung als Verwaltungstätigkeit des Unterhauses durch Komitees ist allen deutschen Schriftstellern bisher ganz entgangen.

Man merkt die durch Lex parliamenti bewirkte Umwandlung kaum, und doch ist sie da. **§ 107.**

Die andere nicht minder schätzenswerte Bedeutung der Lex parliamenti als Verfassungsbildnerin ist, dass sie gewissermassen hier die Puffer zwischen Regierung und Parlament abgibt. Was man speziell gegen die parlamentarische Regierung, die nach obigen Ausführungen nur ein Spezialfall der Herrschaft durch parlamentarische Geschäftsordnung ist, geltend machen könnte — und von Gneist ist dies geltend gemacht worden — wäre, dass sie getragen von einer Parlamentsmajorität, zu einer Majorisierung der Minister und der Gesamtverwaltung führen könnte: dem hat England durch die Reform des Staatsdiensts seit 1855 in geradezu vollendeter Weise vorgebeugt: durch Schaffung eines permanenten Staatsbeamtentums in der Verwaltung, das ruhig und sicher seiner Wege in Whitehall geht, unbeirrt um die jeweilige Parlamentsmajorität. Das war das grossartige Problem, dessen Lösung als die erfolgreichste innerpolitische Tat Englands in den letzten 50 Jahren zu bezeichnen ist: die Verbindung der parlamentarischen Regierung mit einer kraftvollen starken Zentralgewalt in der inneren Verwaltung, herbeigeführt und erreicht durch das englische permanente Beamtentum. Die Lösung des Problems ist England glänzend gelungen.

So schön auch der Aspekt der englischen parlamentarischen Regierung ist, sofern wir ihre verfassungsumbildende Kraft im Auge haben, so wenig scheint nach dem Urteil der Engländer selbst die parlamentarische Regierung als Verwaltungstätigkeit eine beneidenswerte Institution zu sein. Um es kurz zu sagen: das englische Parlament leidet an Ueberbürdung, die beinahe zu einer Paralyse seiner Tätigkeit führen könnte. Und in der Tat, es hat ungleich viel mehr zu tun als eine kontinentale Legislatur.

Als Gesetzgebungsmaschine hat es Recht zu setzen vor allem Gesetze für die vereinigten drei Königreiche, was bei den verschiedenen Rechtsgrundlagen derselben nicht bloss Phrase ist, sondern eine Schwierigkeit bezeichnet. Ein umfassendes Gesetz wird in den seltensten Fällen für das gesamte United Kingdom erlassen. Manchmal gibt es auch solche Gesetze, und so muss dann das englische Parlament wieder dafür in Aktion gesetzt werden. Schliesslich ist das englische Parlament auch Gesetzgebungsmaschine für ein grosses Weltreich, nämlich für die Mehrzahl der englischen Kolonien, soferne diese sich nicht selbst verwalten. Kurz, als oberste Rechtssetzungsinstanz hat das englische Parlament ungefähr so viel zu tun, wie die Vereinigten Staaten von Nordamerika in ihrem Kongress und in den Lokallegislaturen der Einzelstaaten zusammengenommen.

Dazu kommt die parlamentarische Budgetbewilligung, die, wie wir oben sahen, eigentlich mehr als eine kontinentale Budgetbewilligung ist, nämlich direkt ein Stück Finanzverwaltung des Reichs, ausgeübt durch das Unterhaus, wofür gewöhnlich von der dem Hause während einer Session zur Verfügung stehenden Gesamtberatungszeit ein Fünftel verwendet wird.

Dazu schliesslich noch die umfassende Verwaltungstätigkeit, als welche sich die Private-Billgesetzgebung und die Konfirmierung der von den Zentralbehörden erlassenen Provisional orders darstellt.

Und bei all dem eine Geschäftsordnung, die vermöge altertümlicher Schnörkel und Winkelzüge wie geschaffen ist, einer rührigen Opposition Verzögerung der Verhandlungen und Debatten zu ermöglichen. Man wird daher die Bemerkung Gladstone's (cit. in Quarterly Review a. a. O. p. 636) wohl verstehen: „I like the House of Commons to a figure of Herculean strength, having a vast load to carry, and well able to carry it, were it not that the muscles of the figure are so fettered by the regulations intended for a set of men of more generous mind, that, strong as it is, it can only stagger along the streets, and is subject almost of ridicule and offence to every little urchin that passes."

§ 107. Die Uebelstände sind auch unläugbar. Schon seit Jahrzehnten steht jede umfassende Justizreform still und andere umfassende Gesetze, die äusserst spärlich ergehen, sind, wie z. B. die neueste Education Act von 1902, nur mit dem Aufwand einer bedeutenden Vergewaltigung der Minorität durchzusetzen.

Desgleichen ist das Durchbringen jeder Appropriationsakte, für welche nunmehr die Geschäftsordnungsguillotine (closure by compartments), d. h. die Beschlussfassung en bloc über ganze Posten des Etats am Schlusse der Session üblich, jetzt sogar Standing order der Unterhausgeschäftsordnung geworden ist, schon längst nicht mehr Produkt geordneter Parlamentsberatung. So wurden z. B. von einem Gesamtbudget von 160—170 Mill. £ in der Session von 1901 ungefähr 68 Mill. £ in einem Zeitraum von etwa 3 Stunden durch die Beratung gepeitscht, d. h. es war eine Beratung „by ambulando“ wie die Quarterly Review (a. a. O.) sagt. Das gleicht fürwahr nicht dem Idealbild, das sich mitunter „kontinentale Budgetverweigerer“ von der englischen Budgetbewilligung machen.

Dazu kommt die Notwendigkeit, die Private-Billgesetzgebung des Hauses zu einem Schatten herabzudrücken und das Schwergewicht der Entscheidung in die Komitees hiebei zu verlegen, wie wir das oben gesehen haben, wenn nicht gar wie für Schottland die Privatbillgesetzgebung durch die Provisional orders der Zentralbehörden so gut wie ganz ersetzt ist. Dies wäre allerdings m. E. das geringste der angegebenen Uebel.

Kein Wunder, dass unter diesen Umständen ein so vorsichtiger Beurteiler wie Dicey dem englischen Parlamentarismus den Schwanengesang singt (a. a. O.).

Zur Abhilfe dieser Uebelstände ist nur zweierlei möglich. Entweder immer grössere Majorisierung der Minorität durch die Majorität, wobei das Gesetzgebungs- und Beratungswerk des Parlaments zur Farce wird, oder was man, wie wir oben sahen, wirklich tut, fortschreitende Entwicklung von Standing Committees, die dem Parlamente resp. den Häusern im Plenum die Arbeitslast abnehmen. Die amerikanische Entwicklung ist ja in dieser Hinsicht allerdings seit dem Buche von Woodrow Wilson (Congressional Government a. a. O. ch. VI.) ein warnendes Vorbild. Vorläufig sind, wie wir sahen, die Missstände des amerkanischen Vorbilds dadurch vermieden, dass in den englischen Komitees Parteilichkeit so gut wie ausgeschlossen ist und dass hier Minister und Abgeordnete als gleichberechtigt nebeneinander sitzen und zusammenarbeiten. Aber auch dies hängt einzig von der Erhaltung des englischen Parteiensystems mit seiner vorwiegend aristokratischen Struktur ab. Fällt dieses, dann bricht das englische parlamentarische Regime zusammen, oder es wird, was gleich viel sagt, auf das Niveau der Staatspolitik der Vereinigten Staaten von Nordamerika herabsinken. Glücklicherweise sind die englischen Parteien in ihrer heutigen Zusammensetzung weit davon entfernt, amerikanischer Gleichmacherei und dem Wirepullerunwesen in der Politik die Tore zu öffnen.

2. Abteilung.

Die Krone.

„These owing passed we may be walted upon barheaded, we may have our hand kissed the style of majesty continued to us, and the king's authority declared by both Houses of Parliament may still be the style of your commands, we may have swords and maces carried before us, and please ourselves with the sight of a crown and sceptre, but as to true power we should remain but the outside but the sign of a king."

Carl I. Antwort auf die „Ninenteen Propositions".

I. Kapitel.

Die Thronfolge[1].

Im allgemeinen.

§ 108.

I. Das „einheitliche" Königreich ist gegenwärtig eine Erbmonarchie. Dies war nicht immer der Fall. In der Zeit der angelsächsischen Könige wählte die grosse Volksversammlung den König aus der königlichen Familie und zwar denjenigen, welcher ihr am tauglichsten schien (Bailey p. 2). Wilhelm der Eroberer änderte garnichts an dieser Mischform von Wahl und Erbmonarchie, der wir ja auch im mittelalterlichen Deutschland bis etwa gegen 1077 (Forchheim!) begegnen (Brunner, Grundzüge der deutsch. R.G. 116). Während aber von da ab in Deutschland die Königsgewalt zum Vorteil der Reichsfürsten eine schwächere wird und schliesslich zur reinen Wahlmonarchie führt, bewirkt in England die starke Hand der Könige das Fortschreiten zur Erbmonarchie. Freilich braucht dieser Gedanke das ganze Mittelalter, um sich durchzusetzen. Ist der König stark und kräftig, dann führt er auch ohne viel Mühe seinen ältesten Sohn als Prinz von Wales dem Parlamente vor, d. h. er designiert ihn zum Nachfolger. Wo dies nicht der Fall oder der König nur durch Usurpation zur Herrschaft gelangt ist, wie z. B. Heinrich IV., dann beruft er sich mit Vorliebe auf seine Erkürung durch das Parlament (parliamentary title) und lässt seine Erbrechtstitel in den Hintergrund treten. Die ganze Reihe der Lancasterkönige von Heinrich IV. bis Heinrich VI. nahm auch diesen Standpunkt ein. Erst Eduard IV. legte Gewicht auf seine Erbrechtstitel und brachte zum erstenmale den Gegensatz zwischen Königen de facto und Königen de jure auf, unter welch letzteren er nur die erblichen Könige verstand. Und seit dieser Zeit wird wohl die Einrichtung des Erbkönigtums als in die Volksüberzeugung eingedrungen zu bezeichnen sein (Bailey p. 69).

Zwei Vorstellungen haben insbesondere dazu beigetragen den Charakter des Erbkönigtums besonders in den Vordergrund treten zu lassen und sind bis auf den heutigen Tag erhalten: die Primogeniturordnung und die Vorstellung, dass der König als corporation sole, d. h. als Korporation, ewig sei. Die Primogeniturordnung und ihre

1) Literatur: The debate at large between the House of Lords and the House of Commons at the free Conference, Held in the painted chamber in the Session of the Convention 1688, relating to the Word abdicated and the Vacancy of the Throne in the Commons vote. London 1695. Br. Mus. 436a (im folgenden kurz zitiert: Debate at large), Bailey, The succession of the Crown, London 1879. Anson II. ch. II.

§ 108. Anwendung auf das Königtum wird wohl mit der im 13. Jahrhundert allgemein vorherrschenden Regel, dass das liegende Gut auf den erstgeborenen Sohn übergehe, aufgetreten sein. Das königliche Amt und die zugehörigen Kronländereien und Revenuen sind eben auch als liegendes Gut (estate, und zwar royal estate oder wie Blackstone II. p. 232 sagt „the crown which is the highest inheritance in the nation") aufgefasst worden. Denn das ist eben das charakteristische der englischen Thronfolgeordnung bis auf den heutigen Tag geblieben: „Ihre Unterwürfigkeit gegenüber dem Common law, das für sie ebenso gilt wie für jede private Erbfolge, es wäre denn, dass das Gesetz (Statute) es anders bestimmt" (Blackstone I, 193). Auch der Vorzug des männlichen Geschlechts vor dem weiblichen gilt für die Thronfolgeordnung ebenso wie für jede Privaterbfolge.

Wurde nun einmal die Idee des liegenden Guts auf Königsgut und Königsamt angewendet, so war zur Ausbildung des Gedankens, der König sei eine ständige Einrichtung in Gestalt einer Korporation nur ein kleiner Schritt, der nach Stubb's schon in der Zeit Eduards IV. gemacht worden sein soll. Ich habe diesen Gedanken erst deutlich ausgesprochen gefunden in einem Rechtsfall z. Z. Heinrichs VIII. (s. oben S. 77 f.). Dieses Königtum: als Korporation, diese corporation sole ist nur die dem kanonischen Recht entstammende personifizierte dignitas, die durch die Praxis der geistlichen Gerichte und des Kanzleigerichtshofs auf die Königswürde angewendet worden ist: dass diese Auffassung erst seit Eduard IV. und eigentlich erst in der Zeit der Tudors zum Durchbruch gelangt, erklärt sich daraus, dass erst nach den Rosenkriegen insbesondere aber seit Heinrich VII. der patrimoniale Gedanke auftritt, der eben nach einem juristischen Ausdruck, der corporation sole verlangt. Also stände die englische Rechtstheorie auch noch heute auf dem patrimonialen Staatsgedanken — da auch heute der König sole corporation ist? — Keineswegs: Dass der König bloss Organstellung nicht Eigentümerstellung hat, wird bewirkt durch die eigentümliche Auffassung der Thronfolgeordnung in England.

II. Die auch noch heute herrschende Auffassung (Blackstone I, 215) der Thronfolgeordnung ist die eines durch Gesetz (Statute) bestätigten Vertrages zwischen dem ersten Erwerber (purchaser) — so wird auch jeder erste Erwerber eines Fideikommisses (entail) genannt — und dem Parlament. Wird dieser Vertrag, der von jedem Nachfolger insbesondere bei der Krönung erneuert wird, vom Könige gebrochen, dann wird er, wie es das Parlament des öfteren (Eduard II., Richard II. und Jakob II.) getan hat, der Würde entsetzt. Denn Blackstone sagt: „Unsere Vorfahren hatten unbestreitbar eine kompetente Gewalt, dies zu entscheiden" (p. 212 „our ancestors having most indisputably a competent jurisdiction to decide this")... Denn wo ein Streit entfacht ist zwischen der staatlichen Gesellschaft und einem von ihr mit Amtsgewalt ausgestatteten Amtsträger („whenever a question arises between the society at large and any magistrate, vested with powers orginally by that society"), dann wird — sagt Blackstone — in England die Sache in einer parlamentarischen Konvention zum Austrag gebracht." Und Blackstone war sehr loyal. Sein Buch ist der Königin gewidmet! Er trägt übrigens nur die Ansicht vor, die genau ebenso in dem Konventionsparlament von 1688, das Wilhelm von Oranien und seine Gemahlin auf den englischen Thron berief, vertreten wurde.

Aus dieser Auffassung Blackstone's ergibt sich deutlich die blosse Organstellung des Königs [1]) und nicht seine Eigentümerstellung. Es ergibt sich das Absetzungs-

1) Ganz klar ist der Gesichtspunkt ausgesprochen, dass in der ständigen Abänderungs-

recht des Parlaments. Es ergibt sich schlechtweg das Recht des Parlaments für jeden **§ 108.** Fall, auch für den des Aussterbens der thronberechtigten Familien, ja selbst im Ausnahmsfalle ohne Mitwirkung des Königs die neue Thronfolgeordnung festzustellen (oder um mit Blackstone's Worten zu reden: p. 214 „I say, a vacancy by any mean whatsoever should happen, the right of disposing of this vacancy seems naturaly to result to the lords and commons, the trustees representatives of the nation"). Das bleibt Wahrheit, trotzdem auf dem Statutenbuche ein Gesetz Karl II. (13 Car. II. stat. 1 c. 1) verzeichnet ist, wonach die Behauptung, dass das Parlament ohne König gesetzgeberisch vorgehen dürfe, mit der Strafe des praemunire, d. h. des Verlustes von Hab und Gut belegt.

Die Rechtstheorie der Thronfolgeordnung kommt am deutlichsten zum Ausdruck in den 1688 im Parlamente geführten Debatten. Dieselben sind auch von englischen Schriftstellern noch zu wenig verwertet worden, trotzdem manche wichtige Rechtsanschauung in ihnen zum Ausdruck gebracht ist und Blackstone's oben skizzierte Darstellung dieser Materie nur ein mehr oder weniger wortgetreuer Abklatsch dieser Verhandlungen ist. Die Debatte, die zwischen den beiden Häusern damals ausgetragen wurde, war durch die bekannte Resolution des Unterhauses vom 28. Januar 1688 veranlasst: „dass König Jakob II. . . . durch Bruch des zwischen König und Volk geschlossenen Vertrages (by breaking the original Compact) . . . und durch Entfernung aus dem Königreiche . . . auf die Herrschaft verzichtet habe (abdicated the government) und dass daher der Thron vakant sei". Die Lords wollten dieser Resolution nur mit Amendments beitreten, dass der Ausdruck „habe verzichtet" (abdicated) in das („deserted") „habe verlassen" umgewandelt und dass die Schlussfolgerung, „dass daher der Thron vakant sei" weggelassen werde. Denn man könnte bei Beibehaltung der beanstandeten Worte — so meinten die Lords — auf die Idee kommen, dass das Königreich England zuwider der alten Verfassung, ein Wahlkönigtum sei. Auch könnten durch die Missetaten des Königs nicht auch die Anwärterrechte seiner Erben vernichtet werden. Uebrigens sei auch der Ausdruck „Original compact" nicht den besten politischen Autoren entlehnt (p. 61). In der Konferenz, die dann zwischen beiden Häusern eingesetzt wurde, wird

1. die Anschauung von den Commons vertreten, dass der Ausdruck „Original compact" für die Thronfolgeordnung der bedeutenden Autorität Hooker's in seiner „ecclesiastical policy" entlehnt sei [1]) und dass allein die Annahme dieses Kontrakts für jeden König die Organstellung dasselbe bewirke [2]).

---

fähigkeit der Thronfolgeordnung die Organstellung des Königs ruhe, bei Michael Foster, King's B. judge, Discourses upon a few Branches of the Crown Law: Discours IV. London 1776, p. 404: „They seem not have sufficiently attended to the nature and ends of the civil power, whereof the regal dignity is a principal branch. They seem to have considered the crown and royal dignity merely as a descendable Property; as an estate or interest vested in the possessor for the emolument and grandeur of himself and heirs in a regular invariable course of descent. And therefore in questions touching the succession they constantly resort to the same narrow rules and maxims of law and justice, by which questions of mere property, the title to a pigstaye or a laystall are governed; and thence conclude that the legislature itself cannot without manifest mystice, interrupt the ancient legal established order of succession..."

1) Debate at large p. 71. Mr Treby: „It is a phrase and thing used by the learned Mr Hooker in his Book of Ecclesiastical Polity, whom I mention as a valuable authority being one of the best Men, the best Churchmen . . . He alloweth, That Government did originally begin by Compact and agreement".

2) Debate at large p. 87. Mr Treby: „He (nämlich der König) therein saith: „„I will no more keep within my limited authority"" nor hold my kingly office upon

§ 108. 2. Die Commons bestehen auf dem Ausdruck „verzichten" und weisen aus Grotius „de Jure Belli ac pacis" (L. 1. c. 4 s. 9) nach, dass derjenige, „der sein Reich im Stiche lasse" kein Recht habe, in dasselbe zurückzukehren. Wenn die Lords glaubten, dass dadurch die Monarchie eine Wahlmonarchie würde, so sei dies ein verfehlter, viel zu weitgehender Schluss. Nur dann trete das Recht des Parlaments die Thronfolge zu regeln ein, wenn man durch Defekt der Verfassung in die Unmöglichkeit versetzt sei, den gesetzlichen Nachfolger zu kennen und zu haben (p. 135: „But when such difficulties are upon the nation that we cannot extricate ourselves out of, as to the Lineal Succession, your Lordship's, I hope will give us leave to remember: Salus populi est Suprema Lex"). Am schärfsten spricht dies Mr. Paul Foley aus, den Blackstone offenbar abgeschrieben hat: (Deb. p. 172) „for though the Monarchy of this Nation be Hereditary in the Ordinary course of Succession, yet there may fall out a case wherein that cannot be complyed with and a plain vacancy may ensue. For put the case the whole Royal Lines should fail (as they are all mortal, as we ourselves are) should we in that case have no Government at all? And who then should we have but the Lords der Commons? And I think that case comes nearest tho the case in question, where the successor is not known; for if he had been, we should have heard of him before now. And what is the reason that it should then in the former case devolve to Lords and Commons, but that there is no king? And they being the Reperesentative Body of the kingdom are the only remaining apparent parts of the Government, and are only to supply the defect by providing a successor."

3. Die Commons bleiben bei der Schlussfolgerung, dass der Thron vakant sei, denn wenn die Lords der Ansicht wären (offenbar unter dem Einfluss des damals vielgelesenen Grotius)[1]), dass die Absetzung eines Königs das Recht desselben nicht aufhebe, sondern nur „quoad exercitium" suspendiere, so wird diese Ansicht von den Commons damit zurückgewiesen, dass das englische Recht die Unterschiede zwischen königlicher Gewalt „quoad jus" und „quoad exercitium" nicht anerkenne („for whosoever takes from the king the exercise of government takes from the king his kingship" Deb. at arge p. 99 und 114).

In all den genannten Punkten siegte die Meinung der Commons über die der Lords, die ihr am 7. Febr. 1688 ohne Aenderung zustimmten (Deb. at large p. 176). Der Patrimonialstaatsgedanke fiel in England auf ewig. Der König ist nunmehr ein Staatsorgan oder wie Blackstone sagt: „a magistrate vested with powers delegated by the society".

III. Der Inhalt der Thronfolgeordnung wird gegenwärtig durch zwei Rechtsquellen geregelt: durch die Act of Settlement von 1701 (11 und 12 Will. III. sess 2 c. 2) in Verbindung mit der Bill of right von 1689 (1 Will. and Mary sess 2 c. 2) und subsidiär (Blackstone I, p. 193) durch das Common law.

Danach ist die englische Krone erblich in der männlichen und weiblichen, der anglikanischen Kirche angehörigen Descendenz der Kurfürstin von Hannover, Enkelin Jakob I., Tochter der Königin

such terms. This title I had by the original contract between King and People. I renounce that, and will assume another Title to myself, that is such a Title, as by which I may Act, as if there were no such Law to circumscribe my authority".

1) Debate at large p. 52: „It is Grotius, his distinction between a right and the Exercise of that Right" sagt damals der Bischof von Ely; p. 95: „If the case be so, then King James II., who has only left the Exercise continues in office".

Elisabeth von Böhmen und zwar nach dem Rechte der Linealerbfolge, der Erstgeburt, mit dem Vorzug der männlichen vor der weiblichen Descendenz in derselben Linie und schliesslich mit Vorzug der agnatischen vor der kognatischen Descendenz für den Fall als das Erbrecht der Kollateralen eintritt.

Damit ist folgendes als Recht festgesetzt:

IV. Zur Thronfolgefähigkeit wird gefordert:

1. Abstammung von dem ersten Erwerber (first purchaser) der Krone, als welche die Kurfürstin Sophie von Hannover angesehen wird (s. 1 der Act of Settlement).

2. Diese Abstammung muss auf natürlicher Zeugung beruhen („heirs of her body" s. 1 der cit. Act), da das Common law auch keine Adoption kennt.

3. Die Abstammung muss aus einer rechtmässigen, d. h. nach dem Common law und der Royal Marriage Act von 1772 abgeschlossenen Ehe sein, da nur diese Abstammung jemanden zum „heir of her (resp. his) body" macht (Blackstone I 455).

4. Das protestantische Glaubensbekenntnis (s. 1 der Act of Settlement) das sich jedoch nach dem Regierungsantritt in die Zugehörigkeit zur anglikanischen Staatskirche („That whosoever shall hereafter come to the possession of this crown shall join in communion with the church of England as by law established" s. 3 der Act of Settlement) wandeln muss. Ausgeschlossen sind jedenfalls von der Thronfolge alle Andersgläubigen, insbesondere aber die katholische Descendenz und jene, welche ohne selbst Katholiken zu sein, einen katholischen Ehegatten haben (s. 2 der Act of Settlement). Als Wirkung dieses Falles schreibt schon die Bill of rights, auf welche auch die Act of Settlement in dieser Richtung Bezug nimmt, vor, dass der betreffende Descendent für die Thronfolge als „natürlich tot" („naturally dead") angesehen wird. Kommen dann dessen Descendenten, selbst wenn sie Protestanten sind, noch zur Thronfolge? Oder sind sie ebenfalls ausgeschlossen? Wenn sie thronfolgeberechtigt sein sollten, dann müssten sie es kraft der Tatsache sein, dass sie ihren Parens repräsentieren. Nun gilt nach Common law der Satz „nemo heres viventis est", der als solcher in der Debatte des Konventionsparlaments von 1688 geltend gemacht worden ist (Debate at large p. 107 and 115 f.), um die Kinder des vertriebenen Jacob II. vom Throne fernzuhalten. Trotzdem geht aus der damaligen Debatte hervor, dass, wenn man diese von der Thronfolge ausschloss und sie so die Schuld ihres Vaters büssen liess, man dies nur als einen Ausnahmefall behandelt wissen wollte, so dass heute das Gegenteil als Regel zu betrachten sein wird: Die Kinder eines wegen katholischen Glaubens der Thronfolge unfähig Gewordenen, sind, soferne sie nur Protestanten sind, thronfolgefähig[1]).

5. Die Erbfolge folgt, nach dem Recht der Erstgeburt, wie das auch in England Common law bezüglich der Erbfolge in liegendes Gut Rechtens ist.

1) Derselben Ansicht war auch schon zur Zeit jener oben erwähnten Verhandlungen von 1688 eine so bedeutende Rechtsautorität wie Kanzler Nottingham, der sagte: „Admitting the throne to be vacant as to the King, how can it be so as to his heirs? for the course of inheritance to the crown of England is by our law so provided for, that no attainder of the heir of the crown will bar his succession to the throne, as it doth the descent of any common person. The King being dead civilly, the next in course ought to come in, as by hereditary succession; for I know no distinction between succession is the case of a natural death, and those in the case of a civil one". S. „the Prospect before us" (Pamphlet in der Regentschaftsfrage von 1788) London 1788.

§ 108. 6. Der Mannesstamm hat nur in **ein und derselben Linie** den Vorzug vor der weiblichen Descendenz. Dies ist Common law. Das sogenannte „salische Gesetz“, gilt in England nicht, obwohl Heinrich IV. 1406 es auf kurze Zeit eingeführt hatte (Bailey a. a. O. 34 f.). Auch ist durch Gesetz (1. Mary sess. 3. c. 1) vorgeschrieben, dass wenn eine Frau in die Herrschaft succediert, ihr Amt und ihre Prärogative der eines männlichen Herrschers an Inhalt vollkommen gleich sei.

7. Für den Fall als das Erbrecht der Kollateralen eintritt, haben die Agnaten vor den Kognaten den Vorzug, ein Satz, der ebenfalls dem Common law angehört (Blackstone II, p. 235) und nicht in der Act of Settlement steht.

Ausser der Act of Settlement gilt, wenn diese über einen Punkt schweigt, das Common law, das die Erbfolge für liegendes Gut (Inheritances) regelt. Blackstone sagt hierüber (I p. 193): „as to the particuler mode of intheritance (d. hier die Thronfolge) it in general corresponds with the feudal path of descents, chalked out by the Common law in the successions to the laudend state“. Es gelten also für die Thronfolgeordnung dieselben Regeln, welche die private Erbfolge in liegende Güter regeln, mit zwei Ausnahmen (s. Blackstone I. 194 f.), welche aber ebenfalls als Common law angesehen werden:

1. Während für die private Erbfolge in liegendes Gut der Satz gilt, dass Schwestern als Erben zu gleichen Teilen erben (coparceners), gilt hier für die Thronfolge der Satz, dass nur die älteste Schwester in dieser Descendenz erbt.

2. Während für die private Erbfolge der Satz gilt, dass halbbürtige Geschwister einander nicht succedieren können, ist dieser Satz für die Thronfolgeordnung nicht anerkannt. Hier können also halbbürtige Geschwister (half blood) einander succedieren, wie ja auch in der That die erste Mary Eduard VI. und Elisabeth der ersten Mary in der Regierung gefolgt ist.

V. Wenn wir die rechtliche Regelung der englischen Thronfolge mit der kontinentalen vergleichen, so fällt uns als Eigentümlichkeit gerade der zuletzt berührte Punkt auf: die grundsätzliche Herrschaft der für die private Erbfolgeordnung geltenden Rechtsregeln, auch für die Thronfolgeordnung in England, während auf dem Kontinent insbesondere in unserem deutschen Staatsrechte mit Recht der Grundsatz gilt, dass für die öffentliche Organstellung des Monarchen, „privatrechtliche Regeln“ an sich nicht ausschlaggebend sein könnten [1]. Wie wenig der Gegensatz zwischen öffentlichem Rechte und Privatrechte in England gekannt ist, zeigt sich hier an einem konkreten Beispiele ganz klar! Rechtlich und politisch ist aber diese Tatsache von grosser Bedeutung für die Stellung des englischen Königtums. Rechtlich, weil die Thronfolgeordnung, da sie grundsächlich durch Common law geregelt ist, nur auf dem Wege des Gesetzes, nicht durch einseitigen Willensakt des Monarchen geregelt werden kann. Politisch insofern, als sie mit dazu beiträgt, eine rechtliche Nivellierung zwischen Monarchen und Untertanen herbeizuführen, welche allein es bewirkt, dass dieser doch höchst mittelalterliche Rechtsstandpunkt sich bis auf den heutigen Tag zu aller Zufriedenheit erhalten hat!

§ 109.

Erwerb und Verlust der Krone.

I. Regierungsantritt und Krönung. Dies sind zwei voneinander scharf getrennte Akte, die absolut beide zusammen zum Erwerb der englischen Königskrone gehören. Im englischen Staatsrecht gilt zwar ebenso wie im kontinentalen, der

1) S. Seydel, Bayer. Staatsrecht I., 1891.

Satz: „le roi est mort, vive le roi" oder wie die englische Rechtssprache sagt: „the King never dies" als Folge der Tatsache, dass der König corporation sole ist. Aber während der Krönungsakt im kontinentalen Staatsrecht, also auch im deutschen, als reine Zeremonienfrage ohne juristische Bedeutung behandelt wird, weil er keine Bedingung des Kronerwerbes oder des Regierungsantrittes darstellt[1]), ist das gerade Gegenteil für das Staatsrecht des „einheitlichen Königreichs" Rechtens: „Die Krönung ist eine wesentliche Bedingung des Erwerbs der Königswürde" (Renton II, 89 f.). Dies bestimmt insbesondere: die Act of Settlement in Art. II. (mit Berufung auf die Bill of Rights Art. X und die Act 1 W. and M. sess. 1. c. 6, welche die Form des Krönungseides vorschreibt).

1. Der Regierungsantritt[2]): Unmittelbar nach dem Tode des Monarchen versammeln sich die Mitglieder des Staatsrats (Privy council) und andere Grosse des Reichs um den neuen König zu proklamieren. Diese Proklamation erfolgt schriftlich und ergeht im Namen der „Lords Spiritual and Temporal of this realm, being here assisted with these of his late Majesty's Privy council, with the Lord Mayor, aldermen and Citizens of London"[3]). In dieser Versammlung haben wir keineswegs bloss den Staatsrat (Privy council) zu erblicken, sondern jene Versammlung, die als Ahne des heutigen Staatsrats gilt, das alte magnum concilium Wilhelms des Eroberers, oder gar die alte witan gemot der angelsächsischen Könige, worauf insbesondere die Tatsache hinzudeuten scheint, dass auch der Lord Mayor von London geladen ist. Der neue Monarch betritt dann den Ort der Versammlung und unterschreibt den Eid, den er nach der Unionsacte mit Schottland von 1707 (Art 25. s. IV) zur Sicherheit der Staatskirche von Schottland sofort nach dem Regierungsantritt zu leisten verpflichtet ist[4]). Hierauf werden die Mitglieder des Staatsrats (Privy council), sofern sie in der Versammlung vorhanden sind, vereidigt. Die noch zur Zeit der Königin Victoria üblich gewesene Proklamation des Königs, durch welche alle bisherigen Aemter bis auf weiteres bestätigt wurden — weil sie sonst durch den Todesfall erledigt galten —, ist nunmehr durch Gesetz von 1901 (1 Edward VII. c 5 s. 1) überflüssig: denn jetzt ist diese amtserledigende Wirkung des Thronwechsels überhaupt aufgehoben. Mit dem Regierungsantritt[5]) beginnt die vollgültige Ausübung von Regierungshandlungen.

2. Der Krönungsakt. Da sich der eben geschilderte Regierungsantritt nur als Erwerb der Krone sub modo vollzieht, so muss dieser Modus auch noch erfüllt werden: es ist die Krönung.

Der Krönungsakt trägt doppelten juristischen Charakter an sich: Einmal ist er

---

1) Seydel, Bayer. Staatsrecht I. p. 200.

2) Legg, English Coronation Records London 1901, der drastisch von der Salbung zum König sagt (Introd. p. XXXIV): „without it the King cannot receive the royal ornaments, without it, in a word, he is not King".

3) Tatsächlich wird nur der Lord Mayor geladen, der sich aber auch gleich nach der Proklamation zurückzieht; Greville Journals of the Reign. of Q. Victoria vol. I. 79—82.

4) „And lastly, That after the decease of her present Majesty . . . the sovereign succeeding to her in Her royal Government of the Kingdom of Great Britain, shall . . . at his or her accession to the crown, swear and subscribe".

5) Bis zu diesem Zeitpunkt üben die „Lords in Council" die obersten Regierungsbefugnisse aus, wie ich aus dem mir zur Einsicht erstatteten Register des Privy Council für 1901 entnehmen konnte. So erteilen die Lords dem Kanzler den Auftrag, jene Proklamation, die Königsproklamation, mit dem grossen Siegel zu versehen! So heisst es vol. 33 des Registers 1901: „. . . By the Lords of the Council. It is this day ordered in council that the Lord Chancellor of Gr. Br. do affix the Great Seal to the Proclamation etc. . . ."

§ 109. die richtige mittelalterliche Königsinvestitur, wie sie auch in Deutschland zu Aachen vollzogen zu werden pflegte, sodann ein geistlicher Ordinationsakt. Die Krönungshandlung zerfällt in folgende drei juristisch bedeutsame Teile:

a) Die Präsentation des Königs durch den Erzbischof von Canterbury vor dem Volke, das durch seine „Vertreter" in der Westminster-Abtei um seine Zustimmung gefragt wird oder wie der alte, die Krönungshandlung im wesentlichen normierende Liber regalis[1]) (von 1307) sagt: „Metropolitanus sive episcopus regem coronaturus . . . plebem alloquatur ipsorum inquirens voluntatem et consensum de dicti principis consecratione." Wir haben hierin noch die Ueberreste aus alter Zeit zu erblicken, wo sich das Volk an der Wahl seiner Fürsten beteiligt, wie dies auch bei den alten Papstwahlen nicht unbekannt war. Die Vertreter des Volkes sind heute das zur Krönungszeit in die Westminsterabtei zugelassene Publikum. Hierauf folgt

b) der Königseid, der als Art von Wahlkapitulation auch noch heute so betrachtet wird[2]). Es folgt sodann

c) die Salbung des Königs mit der gleichzeitigen Anlegung der Königsgewänder (columbium sidonis = weisses Ueberhemd der Geistlichkeit; die tunica und armilla = Tunica und Stola; das königliche Pallium = das Bischofspallium). Das ist der geistliche Ordinationsakt, der an dem König vollzogen wird und von dem ein hervorragender englischer Gelehrter und Theologe Legg nachgewiesen hat[3]), dass er dem bischöflichen Ordinationsakt bis ins kleinste Detail nachgebildet ist. Dass diese Form, die aus vorreformatorischer Zeit stammt, sich noch bis auf den heutigen Tag ohne weiteres erhalten konnte, erklärt sich aus der Vorliebe der Tudors für die Beibehaltung des katholischen Kirchenceremonials, insbesondere aus der Tatsache, dass der König auch nach der Auffassung der Tudors oberster Bischof der anglikanischen Staatskirche wäre.

Auf die Anlegung der Krönungsgewänder folgt die Investitur mit den Königsregalien, das ist: Ring, Schwert, Scepter mit dem Kreuz, Stab und Krone. Wie sehr übrigens die geistliche Ordination mit der weltlichen Investitur hier in eins zusammenfliesst, geht daraus hervor, dass der Reichsapfel und das Scepter mit dem Kreuz in vorreformatorischer Zeit eins waren Gegenwärtig wird der Reichsapfel bei der Anlegung des Palliums dem Könige überreicht, also während der geistlichen Ordination; nur mit dem Scepter ist nach wie vor bei der weltlichen Investitur das Kreuz verbunden.

Der wichtigste Teil des Krönungsaktes ist der Krönungseid, der wie bereits bemerkt, eine Art Wahlkapitulation im mittelalterlichen Sinne darstellte und bis zu seiner nunmehrigen gesetzlichen Festlegung immer wieder verändert werden konnte, namentlich wenn die Kirche mit der Aenderung einverstanden war. Alles hing von dem Erzbischof von Canterbury ab, der den Eid zu administrieren hatte. So änderte Cranmer zur Zeit Eduards VI. den Eid mit Rücksicht auf die durch die Reformation geänderten Verhältnisse der Kirche. Ferner wurde insbesondere die heutige Klausel, die Gesetze des Parlaments zu halten, nach dem Sturze Jakobs II. gerade mit Rücksicht

---

1) Derselbe war bis 1685 in Brauch. Jakob II. veranlasste 1685, um seinen religiösen Wünschen Rechnung zu tragen, eine wesentliche Abänderung. Die Coronation Order, wie sie Wilhelm III. und Mary 1689 festgestellt, hat für alle nachfolgenden Krönungsordnungen, die von jedem Könige besonders für seine Krönung erlassen werden, als Muster gedient. Legg a. a. O. p. XIX (Introd.) und 317.

2) S. Dr. Joseph Parker in der Times vom 22. Juli 1901.

3) The Sacring of the English Kings 1894, p. 8 ff. S. auch zu folgendem Taylor, The Glory of Regalty, London 1820.

auf dessen schrankenlose Ausübung der Dispensationsgewalt eingesetzt[1]). Die gesetzliche Festlegung des Eides, oder die Perpetuierung der Wahlkapitulation erfolgte durch Gesetz von 1688 (1. Will. und Mary c. 6), das die heutige Form des Krönungseides — geringfügige Aenderungen sind nur durch die Entstaatlichung der irisch-anglikanischen Kirche 1869 notwendig geworden — vorschreibt. Der Erzbischof von Canterbury fragt und lässt sich vom Könige drei Punkte versprechen: **§ 109.**

1. Das englische Volk nach dem Recht und den Gesetzen des Landes zu regieren.

2. Gerechtigkeit und Gnade in allen Urteilen zu üben.

3. Die englische Staatskirche, ihre Verfassung, Disziplin und Glaubenslehre und die Privilegien des Klerus[2]) zu wahren.

Der Bischof fragt zum 1. Punkt: „Will you solemnly promise ...?" Zum 2. Punkt: „Will you to your power cause Law and Justice in mercy to be executed in all your judgements?" Zum 3. Punkt: „Will you to utmost of your power maintain ...?" Und der König antwortet: „I solemnly promise" so to do, „I will", „I promise to do" („Ich verspreche feierlich", „Ich will", „Ich verspreche dies zu tun".) Der dritte Teil der Krönungshandlung ist

c) die Inthronisation und Huldigung durch die Grossen des Reichs, zuerst die geistlichen und dann die weltlichen Lords, wobei die geistlichen den Fidelitätseid (oath of fealty), die weltlichen den Vasalleneid (das homagium) leisten[3]).

Aus diesen drei Teilen setzt sich der Krönungsakt zusammen. Wie man sieht, tritt im ersten und dritten Teil der juristische Charakter der Königsinvestitur, im zweiten vorwiegend der Charakter des geistlichen Ordinationsakts hervor.

Trotz dieses mittelalterlichen Rechtscharakters hat die Krönung nichts von ihrer ehemaligen Bedeutung eingebüsst. Warum verzieht sich nicht dieser romantische Spuk vor dem Lichte der Gegenwart? Weil er politisch von äusserstem Werte ist. Er erhält im Volke den Gedanken, dass der König nach dem Recht des Landes regieren wolle, er erhält im Volke den Glauben an den alten Vertragscharakter (s. Anson II, p. 69), der zwischen König und Parlament seit jeher besteht und gemahnt den König für sein Leben an den geleisteten Eid. Noch heute wird es als höchst wirksames und bedeutungsvolles Omen vom Volk empfunden, dass bei Karls I. Krönung der Erzbischof von Canterbury den Bibeltext kommentierte: „Be thou faithful unto death and I will give thee a crown of life".

Die Bill of rights (s. 10) und die Act of settlement (s. 2) legen dem König noch ausser der Krönung die „Erklärung gegen die Transsubstantiation" auf, die derselbe

1) Legg a. a. O. p. XXIX.

2) Ein analoges, dem Charakter der Wahlkapitulation durchaus entsprechendes eidliches Versprechen, die Rechte und Privilegien des englischen Volkes zu schützen, war noch im Liber Regalis vorhanden (Legg a. a. O. XXXI.): „Si leges et consuetudines ab antiquis justis et deo devotis regibus plebi Anglorum concessas cum sacramenti confirmatione eidem plebi concedere et servare voluerit".

3) Diese ‚allegiance' allein, nicht etwa die sonst im allgemeinen unter diesem Ausdruck verstandene Untertanentreue ist es, von der die s. IX. der Bill of rights entbindet, wenn der König die in diesem Gesetze angegebenen Vorschriften der Thronbesteigung nicht erfüllt. Macaulay (history III. 499) macht merkwürdiger Weise über diese Bestimmung der Bill of rights, die auf Burnet's Initiative zurückgeht, ironische Glossen, indem er sehr bezweifelt, ob es je irgend einem englischen Gerichtshofe einfallen würde, den Untertanen seines Treueids für entbunden zu erklären, wenn sich der König nicht an jene Vorschriften der Bill hielte. Dabei übersieht er, dass bei der ‚allegiance' im Sinne der Bill of rights jener Huldigungseid der Reichsgrossen, nicht der gewöhnliche Untertaneneid gemeint ist.

§ 109. gleich im ersten Parlamente, vor oder unmittelbar nach der Krönung abzugeben hat[1].

In Indien findet parallel zur Krönung in London ein feierlicher Staatsakt, der sog. Durbar zu Delhi, bei jeder neuen Thronbesteigung statt, zu welcher namentlich die indischen Fürsten geladen werden. Der jüngste Durbar fand unter Vorsitz des Vizekönigs am 1. Januar 1903, der erste nach Annahme des Kaisertitels durch die englische Königin Victoria, am 1. Januar 1877 statt. (S. darüber Account of the Durbar held at Delhi 1. Januar 1903 C. P. 1903 Nr. 1644, insbesondere jetzt: Stephen Wheeler, History of the Delhi Coronation Durbar, 1904.)

II. Der Verlust der Krone erfolgt durch Tod, durch Verzicht und Absetzung.

1. Der Verzicht. Gibt es einen freiwilligen Verzicht (abdication) auf die Krone? Soweit ich sehe, wird diese Frage nur von einem modernen englischen Schriftsteller behandelt[2]). In der Debatte des Konventionsparlaments, die wir oben bereits erwähnt haben, wird die Möglichkeit eines freiwilligen Verzichts auf die Krone ohne weiteres zugestanden. „That a king may renounce his kingship, I think, may be made out both in Law and fact, as well as any other Renuntiation"[3]). Da aber für die Thronfolgeordnung das common law im allgemeinen gilt, wenn nicht ein besonderes Gesetz, z. B. die Act of Settlement, etwas anderes vorschreibt, so wäre ein Nachfolger eines auf die Krone Verzichtenden überhaupt ausgeschlossen, denn nach common law gilt auch der Satz „nemo heres viventis". Wegen dieses Satzes könnte der Nachfolger des Verzichtenden nicht König werden. Um dies zu vermeiden, muss deshalb jedenfalls ein Parlamentsgesetz ergehen, das den Verzicht zum Rechtssatz werden lässt, der das common law abändert[4]).

Gilt der Verzicht auch für die Nachkommen der Verzichtenden? Keineswegs. Auch dies ist klar in der mehrfach erwähnten Debatte des Konventionsparlaments von 1688 hervorgehoben worden. „If then the king hath done any thing to divest himself of his own Right it doth not follow thence, that shall exclude the Right of his issue" (Debate at large a. a. O. p. 161). Um einen Thronfolgeberechtigten von der Nachfolge auszuschliessen, ist selbstverständlich rechtsänderndes Gesetz nötig, argumentum a majori ad minus, weil ja schon zum blossen Verzicht Gesetz nötig ist.

So wurde denn auch im Jahre 1679 eine Bill eingebracht, um den Herzog von York, den nachmaligen Jakob II., von der Thronfolge auszuschliessen. Zwar ist sie nicht Gesetz worden, aber das Rechtsprinzip ist so gewahrt. (S. Hallam II. p. 580 ff.)

1) Die 1901 durch ein S. C. des Hauses der Lords „on the Declaration against Transubstantiation" (L. Papers 1901 Nr. 137) vorgeschlagene Form, welche jene Deklaration von den scharfen Auslassungen gegen katholische Glaubensdogmen befreien sollte, hat folgende Form: „I, A. B., by the Grace of God, King (or Queen) of Great Britain and Ireland, Defender of the Faith, do solemnly and sincerely, in the presence of God, profess, testify, and declare that I do believe that in the sacrament of the Lord's Supper there is not any transubstantiation of the elements of bread and wine into the body and blood of Christ, at or after the consecration thereof by any person whatsoever. And I do believe that the invocation or adoration of the Virgin Mary or any other Saint, and the sacrifice of the Mass as they are now used in the Church of Rome, are contrary to the Protestant Religion. And I do solemnly, in the presence of God, profess, testify and declare that I do make this declaration and every part thereof unreservedly". Bis jetzt ist aber dieser Vorschlag noch nicht Gesetz geworden. Nach wie vor werden also gewisse Glaubensdogmen der Katholiken als „superstitious and idolatrous" bezeichnet. Siehe Debatte im Oberhause vom 8. Juli 1901.

2) Renton, Encyclopaedia vol. 1. 20f. Anson berührt diese Frage, wie auch sonst viel wichtiges, nicht mit einem Wort.

3) Debate at large a. a. O. p. 74, 75 und 76.

4) Uebereinstimmend Renton a. a. O. p. 21.

2. Die Absetzung. § 109.

Dieselbe erfolgt nach common law nur in der Form des erzwungenen oder fingierten Verzichts (abdication). Dem englischen Rechte sind drei Fälle der Absetzung bekannt: die Eduard II., Richard II. und Jacob II. Die beiden ersten erfolgten in Form des erzwungenen, die letzte in Form des fingierten Verzichts. Eduard II. wurde in der Form abgesetzt, dass in irregulärer Weise ein Parlament einberufen wurde, welches diejenigen Beschwerdepunkte zusammenfasste, welche den König zur Fortführung der Regierung als ungeeignet bezeichneten und es wurden Kommissäre eingesetzt, welche ihm die Zustimmung abnötigen sollten, dass ihm sein Sohn Eduard III. in der Regierung folge. Diese Zustimmung gab er, worauf Sir William Trussel als Vertreter des ganzen Parlaments im Namen des letzteren ihm die Untertanenpflicht aufkündigte[1]).

Richard II.[2]) wurde ebenfalls bestimmt, eine Verzichturkunde auszustellen, in welcher er das Volk der Untertanenpflicht entband. Darauf stellte das Parlament jene Beschwerdepunkte fest, welche ihn der Regierung unfähig erklärten, und dies wurde einer förmlichen Absetzung gleichgeachtet.

Der Fall Jacob II. war eine Absetzung, bewirkt durch die als besondere Ingeniosität der Engländer bezeichnete, bekannte Resolution beider Häuser: „König Jacob II., der den Versuch unternahm, die Verfassung des Königreichs durch Bruch des zwischen König und Volk abgeschlossenen Vertrags zu brechen etc.... und der das Königreich verliess, hat auf die Regierung verzichtet (has abdicated), und dadurch ist der Thron vakant".

Zu fragen ist, weshalb der Verzicht als Form der Absetzung? Die Antwort ist wie in den meisten Fällen der englischen Curiosa historisch zu geben: In den beiden ersten Fällen wurde der Verzicht erzwungen, da man sich der Abänderung des Common law, die man mit einer Absetzung vorzunehmen im Begriff war, wohl bewusst war und deshalb die Form des Gesetzes, richtiger des Vertrages, als welches sich jedes mittelalterliche Verfassungsgesetz darstellte, anstrebte. Nun war man bei Jacob II. in der unangenehmen Lage, nicht einmal diese Zustimmung des Königs, diesen erzwungenen Verzicht, zu erlangen, da der König sich geflüchtet hatte. Da riet nun ihr immer langsam und bedächtig vorgehender, das common law nur allmählich fortbildender Sinn den Engländern, sich an die beiden alten Vorbilder des Verzichts zu halten[3]), nur dass man den Verzicht jetzt fingierte[4]). Wie sehr man die alten Vorbilder dabei beachtete geht, abgesehen von der ausdrücklichen Bezugnahme auf dieselben in den Verhandlungen, noch daraus hervor, dass der Ausdruck „hat verzichtet" („has abdicated") seinen Vorläufer in der Formel hat, welche die Absetzung Eduard II. anzeigte. Die Worte des betreffenden Parlamentsprotokolls unter Eduard II. sagen euphemistisch für Absetzung: „de regime regni sui se demisit"[5]). Ebenso ist der Ausdruck „dass der Thron dadurch vakant sei" („and that the throne is thereby vacant") nur eine von der Konvention bewusst[6]) vorgenommene Nachahmung des Parlamentsrotulus, der die Absetzung Richards II. beurkundete: „Et confessum ut constabat ex praemissis et eorum occasione Regnum Angliae cum pertinentiis vacare". Also nicht staatsmännische Ingeniosität, sondern Festhalten am historisch Gewordenen er-

1) Stubbs c. XVI p. 380.
2) Stubbs c. XVI p. 531.
3) Debate at large p. 121 ff.
4) Debate a. a. O. p. 76 ff.
5) S. Year Books 14 Ed. III. ed. Pike 1888 p. 162.
6) Debate at large p. 122 ff.

§ 109. klärt jene Formel des fingierten Verzichts an Stelle der Absetzung. Selbst der konservative Blackstone nimmt die Absetzung als Rechtsinstitut an und sagt (Comm. I, p. 195): „Die Doktrin des erblichen Rechts schliesst keineswegs ein unanfechtbares Recht auf den Thron in sich („The doctrine of hereditary right does by no means imply an indefeasible right to the throne")[1]). Freilich sucht er diesen ihm doch kühn scheinenden Satz dann einzuschränken, indem er sagt, es wäre doch ein prekäres Recht der Königswürde, wenn „ausdrücklich und öffentlich ohne Rückhalt" (expressly and avowedly") das Absetzungsrecht „nur in die Hand der Untertanen" gelegt würde. Nun ist es allerdings begreiflich, dass der loyale Untertan Georgs III. so aus Blackstone spricht. Aber der Fall, für den selbst er jedenfalls eine Absetzung durch Gesetz anerkennt und für unumgänglich ansieht, dass nämlich ein wahn- oder irrsinniger oder idiotischer Thronerbe von der Nachfolge ausgeschlossen wird, kann sich doch auch ereignen. Die Absetzungsmöglichkeit eines solchen Thronfolgers, dem die Krone anfällt, oder seine Ausschliessung von derselben hält er aber für absolut unerlässlich („And this so extremly reasonable, that without such a power lodged somewhere, our polity would be very defective"). Kann sich aber dieser von Blackstone befürchtete Fall, der die Notwendigkeit einer solchen „power lodged somewhere" ergibt, nicht auch bei einem regierenden Monarchen ereignen?

II. Kapitel.

Die Prärogative des Königs[2]).

1. Abschnitt.

Die Dogmengeschichte der königlichen Prärogative.

Wohlgemerkt! Die Dogmengeschichte, nicht die Verfassungsgeschichte der königlichen Prärogative soll gegeben werden. Die letztere findet sich zum Ueberflusse in jedem Handbuch der englischen Verfassungsgeschichte, die erstere ist bisher noch nicht geschrieben worden.

---

1) Das lehrte auch die damals feststehende Whigdoktrin der sogen. „resistance". Am deutlichsten finde ich sie in dem damals und das ganze 18. Jahrhundert weitverbreiteten Staatshandbuch „the present State of Great-Britain and Ireland" 1718 ausgesprochen: „In short, when a King of England strikes at the very foundation of the Government, as the late King (Jakob II.) did, and that his Malversations are not only the Effect of human Frailty, of Ignorance, Inadvertencies, or Passions (to which all Princes may be subject as well as other Men) in such Cases, that a King may fall from Power, or at least from the exercise of it; and such attempts (in the very Judgement of the greatest Asserters of Monarchy) naturally divert him of his whole Authority" (p. 180). Die von der entgegengesetzten Seite damals verfochtene Doktrin war die des „passive obedience", zuerst formuliert in den canones der convocations, die vom langen Parlament dann als null und nichtig verworfen wurden. Der betreffende Canon lautete: „For subjects to bear arms against their Kings, offensive or defensive upon pretence whatsoever, is at least to resist the Powers which are ordained of God. And though they do not invade, but only resist, St. Paul tells them plainly, they shall receive to themselves Damnation". (Bibliotheca Politica 1694, eine Sammlung von Excerpten der verschiedensten Schriftsteller in Dialogform p. 284; die Resistance-Doktrin wird ebendaselbst in einem selbständigen, dem 9. Dialoge unter Zitierung der Hauptschriften erörtert.)

2) S. zum folgenden für die geschichtliche Entwicklung P. und M. I. p. 512 ff. May,

Die mittelalterlichen Juristen. § 110.

Ursprünglich galt für den König dasselbe Recht wie für seine Vasallen. Erst die Gerichtspraxis seit Eduard I. beginnt dem Könige Vorzugsrechte sowohl im materiellen Common law, als auch im Prozessrechte einzuräumen, mit der Begründung, der König sei „prerogatif".

Gegen den König läuft für gewöhnlich keine Verjährung, denn — „Le Roy est prerogatif" (Yearbooks 20 and 21 Ed. I. p. 69). Er ist von der formellen Klagefeststellung (averement) befreit — „par ceo ke le Roy sy est prerogatif" (Yearbooks a. a. O. p. 57). Er kann den Klagegrund wechseln, namentlich in Klagen vor der King's Bench, was ein Privater sonst nicht darf (Fitzherbert, le Grand Abridgement a. a. O. Rechtsfall Y. B. 28. Hen. VII). Er kann bei Besitzklagen auf Grund eines Vorfahrenbesitzes (mort d'ancester) sich bald auf den Besitz seines unmittelbaren, bald des mittelbaren Vorfahren — je nachdem es ihm passt —, berufen — „for the king is prerogative" (Yearbooks 20/1 Ed. I. p. 112) „Prerogative" ist damals gleichbedeutend mit „Ausnahmestellung im Common law". Solche Prärogative erfährt während des Mittelalters nach damaliger juristischer Anschauung nicht bloss der König, sondern auch die Königin; auch sie ist prärogativ, sie hat Vorrechte, z. B.: dass sie ihr selbständiges Eigentum neben dem König bewahrt, trotzdem sie verheiratete Frau ist —, während sonst jede Ehefrau (feme couverte) ihr selbständiges Eigentum während der Ehe (nach Common law) verlor. Auch der Prinz von Wales ist prerogativ (s. Fitzherbert a. a. O.). Ja selbst die Erzbischöfe von Canterbury und York sind „prerogative" und haben ein Prärogative und zwar, wie Cowell in seinem „Interpreter"[1]) sagt, in Anbetracht des besonderen Vorzugs, den diese Bischöfe in gewissen Fällen vor den Bischöfen ihrer Provinz haben („especial Preeminence that these sees have in certain cases above ordinary Bishops within their Province").

Fitzherbert gibt in seinen Abridgement gewissermassen die gesamte Uebersicht über die einzelnen Vorrechtspositionen, wie sie das Mittelalter gezeitigt hat und wie sie dem Könige nach Common law gebühren. Was bringt Einheit in diese übersichtslose Menge von Vorrechtspositionen?[2])

Die Gründe für das Entstehen dieser Einheit sind höchst praktischer Natur. Es handelt sich darum, die dem Könige zukommenden Vorrechtspositionen auch auf sein liegendes Gut auszudehnen und dieses derart auszuzeichnen, dass es immer die Vorrechtspositionen besitzt. Namentlich bei Uebergang an Private fragt es sich oft: soll das liegende Gut auch weiter die Prärogativeigenschaft geniessen. Die Frage wird anfangs bejaht, später verneint. Anfangs geht die Vorrechtsposition auch auf den Privatmann über, weil sie als Realgerechtsame dem Gute anklebt. Schliesslich wird sie nur

---

Constitutional history vol. I. ch. 1—7 und Fitzherbert, le Grande Abridgement 1565 v° Prerogative, dem auch die Rechtsfälle aus den Yearbooks, die hier zitiert sind, entnommen wurden. Coke's 12. Bd. der Reports, und Blackstone I. ch. 3 und 8. Für das geltende Recht: Anson I. p. 305 ff. und II. ch. I. Chitty, Law of the Prerogatives of the Crown, London 1820. Todd (3. ed.) I. p. 106—143. Forsyth, Cases and Opinions on Constitutional Law 1869 ch. III. und ch. V. Hearn a. a. O. ch. I. Renton vol. 10 p. 311. Gneist, Verwaltungsrecht I 154—172.

1) ed. Manley, London 1672 v° Prerogative of the Bishop of Canterbury or York.

2) Dass man sich schon früh mit der einheitlichen Gruppierung dieser Vorrechtspositionen, insbesondere der fiskalischen beschäftigte, zeigt das angebliche „Statute de Praerogativa regis". Maitland hat überzeugend dargetan, dass es sich um keine Statut handelt, sondern dass diese Zusammenstellung wahrscheinlich die Privatarbeit eines unbekannten Verfassers aus der Zeit Eduard I., jedenfalls vor 1390 (da Fleta erscheint!) ist. S. in der Historical Review (1891) vol. VI. p. 367 ff.

§ 110. auf das königliche Gut, solange es königlich ist, beschränkt und bleibt ihm auch solange erhalten[1]). Kurz gesagt, der Immobilisierung jener ursprünglich rein persönlich gedachten Prärogativeigenschaften des Königs danken wir vornehmlich das Prinzip der Einheit, das nun in diese Eigenschaften kommt. — Man betrachtete infolge dessen die Güter des Königs als eine einheitliche, von den übrigen Gütern im Staate sich abhebende Masse, die besondere Privilegien hatte. Mit andern Worten, die königlichen Güter werden nunmehr ein Zweckvermögen mit besonderen bevorrechtigten Eigenschaften. Nach der gleichen Richtung trieb auch das Bestreben, die Veräusserung von Königsgut an Private durch den König, so viel es anging, unmöglich zu machen. Auch zu diesem Zwecke musste der Gedanke aufkommen, dass die königl. Güter eine juristische Einheit darstellten. Weshalb nun zur juristischen Formulierung dieser Einheit die corporation sole verwendet wurde, haben wir schon oben (S. 75 f.) dargelegt. Um es kurz zu wiederholen: das kanonische Recht mit seiner Personifikation der Dignitas, insbesondere der Bischofswürde, war vorbildlich. Auch der Bischof von Canterbury hatte Prärogativeigenschaften, auch für ihn tauchte die Frage auf, was er von dem Bistumsgute mit oder ohne Zustimmung des Kapitels veräussern dürfte. Und schliesslich ward ja auch der König durch den Krönungsakt zum Bischof geweiht. Also warum sollte man nicht die juristische Formel, die für die Beziehungen des Bischofs zum Gute des Bischofsitzes galt, auch auf den König übertragen. Jener oben zitierte Rechtsfall aus der Zeit Heinrich VIII. (S. oben S. 77) markiert diese damals bereits abgeschlossene Entwicklung.

Als Ergebnis des Mittelalters werden wir für die Lehre von der Prärogative demnach anzusehen haben: Die Ausbildung einer Unmenge von Prärogativeigenschaften und ihre erste Gruppierung, wenigstens die der fiskalischen Prärogativeigenschaften. zu einer Einheit, einem Zweckvermögen, welche die Personifikation der Krone als corporation sole herbeiführte. Die Folgezeit vertieft dieses Einheitsprinzip und sucht es auch auf die hoheitlichen Prärogativeigenschaften auszudehnen. Zwei Momente bedingen diese Entwicklung der Folgezeit: Unter den Tudors das römische Recht und die Souveränitätslehre Bodin's, wozu noch unter den Stuarts der Gedanke des Gottesgnadenkönigtums hinzutritt.

§ 111. Das römische Recht und der Einfluss Bodin's.

Zur Zeit König Heinrich VIII., da im übrigen Europa der Humanismus die endgültige Reception des römischen Rechts dauernd herbeiführte, klopfte dieses letztere ganz hörbar auch an die Thore Englands, Einlass begehrend. Heinrich VIII. stand demselben nicht abgeneigt gegenüber[2]). Er verbot das Studium des kanonischen Rechts an der Universität in Cambridge und begründete zwei Lehrstühle für römisches Recht in Oxford und Cambridge. Es entsprach auch das römische Recht gar zu sehr einem Monarchen, der in Staat und Kirche der oberste Lenker zu sein wünschte. Dazu kam, dass das alte Recht des Common law, wie es in den Innungen der Juristen gelehrt und in den Gerichtshöfen praktiziert wurde, von der übrigen Mitwelt,

1) Angedeutet ist diese Tendenz schon in dem Rechtsbuche des Britton I. p. 221: „Rois aussi ne porraient rien aliener des dreitz de lour couronne ne de lour reauté, que ne soit repellable par lour successours".

2) Siehe darüber Maitland, English Law and the Renaissance, Cambridge 1901 p. 7 ff.

namentlich dem Auslande verlacht wurde, das den hohen Wert desselben nicht verstand, sondern nur die äussere Form, diese gräuliche juristische Terminologie (eine Mischung von anglonormannisch-englischen und lateinischen Rechtswörtern) sah. Schliesslich verlangte der neue Volksverkehr Diplomaten, die römisch-rechtlich gebildet waren. (S. darüber noch weiter unten IV. Teil unter Geschichte der Behördenorganisation.) Kurzum in der Zeit Heinrichs VIII. und Eduard VI., ja selbst in den Anfangsjahren der Königin Elisabeth war die Kenntnis des römischen Rechts als eine besondere Qualifikation aufgefasst, die eine ausserordentliche Verwendung im Staatsdienst, namentlich in der Diplomatie gewährte. Denn — so führt Thomas Smith für seine und die unmittelbar vorgehende Zeit — aus[1]): „Jus vero civile sic est commune et cum ex Anglia discesseris nobiles, ignobiles, Docti, indocti, sacerdotes etiam ac monachi, cum aliquod specimen eruditionis videri volunt exhibuisse, nihil fere aliud prestrepunt quam quod ex hoc jure civili .... sit depromptum." „Denn wollte man damals völkerrechtlich mit dem Auslande verkehren, so war das römische Recht das von allen gekannte und für verbindlich gehaltene „jus gentium." So wurde dann auch Thomas Smith, Professor des römischen Rechts zur Zeit Heinrich VIII., unter Elisabeth Gesandter am französischen Hofe, und gleich ihm wurden eine Reihe römisch rechtlich geschulter Juristen von den Tudors mit Vorliebe als Gesandte verwendet. — Das römische Recht bot eben die völkerrechtlich nötige Universalität. Wie diese Invasion des römischen Rechts von England durch die Juristeninnungen (Inns of Court) zurückgeschlagen wurde, haben wir schon oben (S. 12) dargelegt. Freilich ganz ohne Wirkung war die kurze Herrschaft des römischen Rechts in England nicht. Namentlich wirkte dieses auf den Begriff der königlichen Prärogative ein. Es fördert den Gedanken, dass die Gewalt des Königs nicht zersplittert, aus einer Unmasse von Privilegien bestehe, sondern die Staatsgewalt selbst sei.

§ 111.

Ein Vorläufer von Thomas Smith markiert ganz deutlich diese Entwicklung der Prärogative unter dem Einfluss des römischen Rechts. Es ist dies der zur Zeit Heinrichs VIII. bedeutende Staatsmann Thomas Starkey, in seinem Buche „England in the reign of king Henry VIII[2])". Dieser Autor dokumentiert sich schon durch den Titel, dann aber auch durch den Inhalt seines Buches als der Vorläufer von Thomas Smith, des Autors von „de republica Anglorum". Thomas Starkey war ein englischer Theologe, der aber im römischen Rechte wohlgeschult von Heinrich VIII. dazu auserkoren wurde, den Kardinal Reginald Pole in Sachen seiner, Heinrich VIII., Ehescheidung von Catharina von Arragonien günstig zu stimmen. Die Verhandlungen zerschlugen sich, gaben aber dem Kardinal Veranlassung, sich über den politischen Zustand Englands auszulassen. Diese Ansichten des Kardinals versieht Starkey mit seinen Anmerkungen, gestaltet sie in die Form eines fingierten Dialogs zwischen Pole und einem „Master Lupset", legt sie Heinrich VIII. vor und findet auch des Herrn Zustimmung. In diesem Dialog über die Verfassung Englands wird uns folgendes Bild der in England damals herrschenden Auffassung der königlichen Prärogative geboten, wie sie unter dem Einflusse des römischen Rechts entstanden war.

Vorausgeschickt sei, dass Pole damals dem Master Lupset dringend die Einführung des römischen Rechts in England empfiehlt, an Stelle des barbarischen und unverständlichen Common law (p. 194: „that ys to receyve the cyvyle law of the Ro-

1) Zit. bei Maitland a. a. O. p. 50 f.

2) „A dialogue between Cardinal Pole and Thomas Lupset Lecturer in Rhetorics at Oxford"; abgedruckt in Early English Text Society, Extra Series Nr. XXXII.

§ 111. maynys, the whych ys now the commyn law almost of al Chrystyan nations . . . for who ys so blynd that seht not the grete shame to our natyon . . ., to be governyd by the lawys gyven to us of such a coarse nation as the Normannys be").

Pole glaubt nun, dass es nötig sei, den Fürsten nicht über die Gesetze zu stellen (p. 101), worauf der königstreue Master Lupset entsetzt ausruft: „Sir take you hede here what you say . . . . . It is commonly said and I think truly, a king is above his laws (das röm. „princeps legibus solutus"); no law bindeth him; but that beyng a prince may do what he will, both lose and bind".

Pole gibt nun auch zu, dass es für England zutreffe, doch meint er, dass es ihnen beiden nur um Gesetzgebungspolitik und nicht um das wirklich geltende Recht zu tun wäre und dass er aus diesem Grunde jede sich so kraft Usurpation oder kraft Prärogative über den Gesetzen dünkende Gewalt als höchst verderblich für den Staat bezeichnen müsse. (p. 104: „9„ can not be denied, but to the commonwealth such authority, other usurped or by prerogative given thereto is pernicious and hurtful to the commonwealth; and here in our country, freely to speak betwixt you and me, a great destruction to our country . . . . But albeit . . . . to us which now study to find all faulties in the policy and rule here of our country, it may well appear to be noted as a great fault, for asmuch as he (sc. der König) may abuse it, if he will, and no restraint is had thereof by the order of our law; but rather, by law such prerogative is given to him in so much that you said right well before, it is almost treason to speak against the same").

Starkey schreibt 1523! Im Jahre 1565 versucht der englische Jurist William Staunford einen Traktat über die königliche Prärogative: „An exposicioun of the kinges praerogative", der auch noch heute in mancher Beziehung grosse Autorität hat. In demselben stellt sich Staunford die Aufgabe, die Unmasse der von Fitzherbert in seiner Rechtsfallsammlung (Abridgement) angeführten Prärogativeigenschaften zu sichten, insbesondere scheint ihm das Vorbild der italischen Rechtsschulen, welche zuweilen ganze Digestentitel zu Traktaten systematisierten, vor Augen geschwebt zu haben. Der Einfluss des römischen Rechts und die ganze Richtung seines byzantinisch gesinnten Zeitalters, zeigt sich gleich wie bei Starkey auch bei ihm. So heisst es fol. 5: „Praerogativa is as much to say as a privilege or preeminence that any person hath before another, which as it intolerable in some, so it is most to be permitted and allowed in a prince or soveraine governor of a realm". Also was dem Princeps gestattet ist, ist dem Untertanen verwehrt (intolerable). Doch gilt für Staunford die königliche Prärogative hauptsächlich nur betreffs der fiskalischen Vorzüge, und die Sichtung der übrigen Prärogativbefugnisse, die rein hoheitlicher und nicht fiskalischer Natur sind, überlässt er anderen Schriftstellern. (fol. 95). Wir sehen, Staunford steht entsprechend seiner Zeit auf schwankendem Boden, einerseits übernimmt er die durch das römische Recht geförderte Einheit der Staatsgewalt in der Hand der Monarchie, andererseits sucht er sich doch in Bahnen des Common law zu halten und nimmt eine Sichtung der Prärogativeigenschaften des Königs vor, welche ähnlich ist der von den Feudisten seiner Zeit vorgenommenen Scheidung in regalia majora und minora (oder fiscalia).

Hat Staunford nun schon eine Sichtung und Zusammenfassung der fiskalischen Prärogativeigenschaften zustande gebracht, so versucht sein bedeutender Zeitgenosse Thomas Smith die Sichtung der reinen hoheitlichen Prärogativeigenschaften des Königs. Die Formel für diese Sichtung gibt ihm aber kein anderer als Jean Bodin.

Thomas Smith (1514—1570) unter Heinrich VIII. Professor des römischen

Rechtes in Cambridge (1542), von Elisabeth 1562 nach Frankreich als Gesandter geschickt, § 111. schrieb hier (1562—65) sein berühmtes Buch „De republica Anglorum" („The manner of Government or policie of the Realm of England"), wie sein Biograph[1]) berichtet, veranlasst durch und im steten Verkehr mit den französischen Gelehrten (J. Strype, a. a. O., p. 112: it occasioned as it seemeth by certain discurses he had with some learned men there, concering the variety of commonwealths"). Sein Hauptbestreben ging dahin, die Unterwertung des englischen Gemeinwesens, wie sie damals im Ausland üblich war, zu verhindern und zu zeigen, wie sich Recht und Verfassung in England von jenen Rechten und jenen Verfassnngen unterschieden, die unter der Herrschaft des römischen Rechts standen. (The manner of Government a. a. O. p. 118[2]). Dazu rechnete er Frankreich, Italien, Spanien, Deutschland. Die Rechtsvergleichung, die er anstrebt, soll nach dem Muster von Aristoteles erfolgen, wie er gerade zur Abfassungszeit des Buches an seinen Freund Walter Haddon schreibt[3]). Diese Aeusserung, dann die Behauptung seines Biographen, dass er mit französischen Gelehrten jenen intimen Umgang zur Abfassungszeit gepflogen hat, weist schon genügend auf den Einfluss Johann Bodin's hin, der um diese Zeit in Paris gerade lebte[4]), und dessen Schrift „les six livres de la Republique" (allerdings erst 1576 erschienen!), auch auf Aristotelischer Grundlage bauend den Souverainetätsbegriff für Frankreich und die allgemeine Staatslehre endgültig feststellte. Die die Souveränitätslehre betreffenden Grundideen finden sich aber schon in dem 1566 erschienenen „Methodus ad facilem historiarum cognitionem".

Dass Bodin auf die englische Staatslehre und auf Thomas Smith von grossem Einfluss gewesen sein muss, geht daraus hervor, dass, wie der bedeutendste Biograph Bodin's berichtet (Baudrillart, Bodin et son temps 1853 p. 128) sein Buch um 1580 überall in England, insbesondere an der Universität Cambridge, wo der Freund von Thomas Smith, der schon genannte Haddon, lehrte, eifrig studiert[5]) und kommentiert wurde. Insbesondere geht aber dieser Einfluss aus dem beinahe vollständigen Parallelismus in der Auffassung der Souveränität bei beiden hervor und aus der Verehrung Bodin's bei zeitgenössischen englischen Juristen.

Von Thomas Smith wird die Souveränitätslehre im 2. Buch Kapitel II („of the Parliament and the authoritie thereof") und im Kapitel IV („of the Monarch, King or Queen of England") vorgeführt. Im erstzitierten Kapitel wird ausgeführt, dass die höchste Gewalt („high and absolute Power of the Realme") im Parlament insbesondere aber im Könige ruhe. Denn selbst in der Friedenszeit habe er die höchste Befehlsgewalt („the last and highest comandement"), während weltliche und geistliche Lords und die Commons ihn nur beraten („consult and shew what is good and necessarie for the commonwealth"). Die übrigen Gewalten des Königs, abgesehen von

1) John Strype, The Life of the learned Sir Thomas Smith 1698.

2) Ich zitiere nach der ältesten im britischen Museum vorhandenen Ausgabe (Black letters!) von 1583. Br. Mus. 8135 aa 1.

3) Haddoni, Lucubrationes ed. studio Thomae Halcheri, London 1567, p. 305. Brief vom 6. April 1565.

4) S. Hancke, Bodin S. 3 Anm. 1 (in Gierke's Untersuchungen zur deutschen St.- u. R.-G. Bd. 47, S. 3).

5) Ein Excerpt aus den „six livres", offenbar zum Handgebrauch eines loyalen Politikers (aus der Zeit Jakob I.) findet sich im Britischen Museum als Manuskript und führt den Titel: „John Bodin, a protestant according to the church of Geneva, a famous Politician and learned Lawyer. His judgement of the absolute Power, Majesty or Soveraignty of Kings or Princes, and particularly of the King of England". Br. Mus. M. S. S. Harl. 6687 fol. 253—255.

§ 111. dieser Gesetzgebungsgewalt, führt er nun im zweitzitierten Kapitel auf. Es sind: die oberste Gewalt über Krieg und Frieden („hath absolutelie in his power the authority of war ad peace)", die absolute Gewalt, Münzen zu prägen, die oberste Gewalt vom Gesetze zu dispensieren, Billigkeit (Equitie) zu üben, das absolute Besetzungsrecht von Aemtern, die oberste Gerichtsgewalt, das Begnadigungsrecht, das Recht der obersten Obervormundschaft über minderjährige Vasallen, die Aufsicht über Wahn- und Irrsinnige (Idioten) und andere Befugnisse, welche man königliche Prärogative nennt (a. a. O. p. 47: „diverse other rights and preeminence the prince hath which be called praerogatives royalles"). Dass er aber nur den erst genannten Wichtigkeit beilegt, erklärt sich, wie man aus dem folgenden Kapitel seines Buches („the chief pointes wherein one commonwealth doth differ from an other") ersieht, daraus, dass er sie als die Punkte ansieht, in welchen sich ein Gemeinwesen von dem andern unterscheidet. Hören wir ihn dann aus der angeführten Gewalt den Schluss ziehen, dass infolgedessen der König das Leben, den Kopf und die Autorität aller Dinge, die im Königreiche geschehen, ist („To be short the prince is the life, the head and the authority of all thinges that be done in his realme"), so ist aus dem Gesagten klar, dass er nur den Hoheitsrechten, die als königliche Prärogative gelten, nicht aber den Fiskalrechten, wesentliche Wichtigkeit beilegt.

Vergleicht man diese Ausführungen mit Bodin's Lehre, so erkennen wir Bodins Souveränitätsbegriff bei Thomas Smith wieder, denn auch der englische König ist nach Smith's Auffassung eben wegen seiner obersten Gewalt auch niemand anderem untertan ausser Gott (a. a. O. p. 10) („but helde of God to himselfe, and by his sword, his people and crowne, acknowledging no prince in earth his superior"). Ebenso fordern die Redewendungen, wie „the king hath or useth the absolute power" (p. 45) oder . . „hath absolutelie in his power" (p. 43) oder „The most high and absolute power of the realme of England" nur zu sehr den Vergleich mit der Bodinschen Definition der Souveränität „puissance absolute et personelle d'une Republique" heraus. Aber noch mehr finden wir die Parallele zu Bodin in jener Aufzählung der der Monarchie zustehenden Gewalten. In ihnen, wie sie Thomas Smith aufzählt, finden wir die sogenannte „marques de la Souverainеté" des Jean Bodin wieder[1]). Dieser zählt allerdings 8 solcher Souveränitäts-Kennzeichen auf: 1. Das Recht der Gesetzgebung, 2. das Recht über Krieg und Frieden, 3. das Recht der Beamtenernennung, 4. das Recht des obersten Richters, 5. das Begnadigungsrecht, 6. das Recht auf Treue, Eid und Gehorsam, 7. das Münz- und Massrecht, 8. das Besteuerungsrecht.

Bei Thomas Smith finden wir nur die ersten 5 Kennzeichen und das 7. Kennzeichen, das Münz- und Massrecht, vor. Aber vergessen wir nicht, dass die Erstlingsschrift von Bodin der „Methodus ad facilem historiarum cognitionem" von 1566 auch nur diese Souveränitätsmerkmale aufzählt[2]), und der allein wird Thomas Smith, der 1577 starb, bekannt gewesen sein, nicht die erst 1576 erschienenen

1) Thomas Smith nennt sie nicht „Marken", sondern „chief points wherein one commonwealth doth differ from another".

2) Kap. 3 p. 33 (zit. nach der Ausgabe von 1566) und Kap. 6 p. 170. Insbesondere klingt die folgende Stelle Bodin's an Thomas Smith an (c. 6 p. 181): „itaque nulla pars ex his tribus, in qua imperii summi majestas elucere possit, praeter quam in magistratuum creatione, quae solius principis est, vel populi vel optimatum pro civitate cuiusque status (= Thomas Smith: „the chief points wherein one commonwealth, doth differ from another!), at multo magis ad summum imperium pertinet leges jubere, ac tollere, bellum indicere ac finire, extremum jus provocationis, vitae denique ac praemiorum potestatem habere".

„six livres“. §111.

Nicht bloss auf Thomas Smith, sondern auf jeden, der sich in der Zeit der Tudors mit der königlichen Prärogative beschäftigte, wirkte die „Lehre“ von Bodin ein. Ein eklatantes Beispiel ist der Richter Doderidge (geb. 1555, gestorben 1628), von dem wir im Manuskript ein Excerpt seines Traktats „über die königliche Prärogative“ („A Treatise about the king's Prerogative“) im Britischen Museum (Br. Mus. M. S. S. Harl. 5220 fol. 9110) und einen anderen Teil desselben Traktats in den Werken von Bacon vorfinden, der denselben nur kopiert (Bacon Works ed. Spedding vol. II. 775 fl.). Das Excerpt im Britischen Museum beruft sich ausdrücklich auf die Autorität des Bodin, das Excerpt bei Bacon ordnet die königliche Prärogative nach dem Modell der Bodin'schen Kennzeichenlehre.

Nicht minder weist John Davies, der berühmte Attorney General Jakob I., der das englische Common law in Irland mit Eifer einführte, diesen Einfluss Bodin's auf. In einem seiner historischen Traktate: „A discovery of the true cause why Ireland was never brought under obedience of the crown of England (geschrieben um 1610[1]) untersucht er die Frage, weshalb Irland nicht recht dem Königreich England unterworfen sei und findet, dass seit den Zeiten Heinrich II. die irischen Barone, obwohl sie dem englischen Könige tributpflichtig wären, die Kennzeichen der Souveränetät besässen und daher selbst souverän wären, statt dem englischen Könige unterworfen zu sein. Er selbst sagt (a. a. O. p. 10):

„... For the Irish did only promise to become tributaries to King Henry the Second, And such as pay only tribute, though they be placed by Bodin in the first degree of subjection, are not properly subjects but sovereign. For, though they be less inferior unto the Prince to whom they pay tribute, yet they hold at other points of sovereignty (point hier gerade so wie bei Smith das Bodin'sche „marque“!); and having paid their tribute which they promised, to have their peace, they are quit of all other duties as the same Bodin writeth. And therefore, though King Henry II. had the title of Sovereign Lord ooer the Irish, yet did he not put those Kings in execution, which are the true **marks and differences of sovereignty.**

For to give laws unto a people; to institute magistrates and officers over them; to punish and pardon malefactors; to have the authority of making war and peace, and the like; are true marks of sovereignty; which King Henry II. hat not in the Irish countries, but the Irish Lords did still retain all these prerogatives to themselves.“

Der Schlusssatz zeigt damals, wie die damalige Auffassung der Juristen die Bodin'schen „Marken“ und die englischen Prärogativbefugnisse identifizierte.

Dieser Einfluss Bodin's auf die englische Lehre der Prärogative erklärt sich nur aus dem Stande der damaligen englischen Jurisprudenz. Man wollte ausser dem römischen Recht bei Aufstellung des Begriffes der königlichen Gewalt auch noch das common law berücksichtigen, das man nur zu sehr bis dahin vernachlässigt hatte. Man musste also einerseits dem Könige die oberste Staatsgewalt im Tudor'schen Sinne vindizieren, andererseits die Menge der Prärogativeigenschaften, wie sie das common law darbot, sichten und mit dem Begriffe der obersten Staatsgewalt verbinden. Da schien es nun den Engländern das einfachste, die Souveränitäts- und Markenlehre Bodins zu recipieren. Bis auf den heutigen Tag werden die Prärogativbefugnisse des Königs nach dem obigen Vorbild eingeteilt und da durch Blacktone's Vermittlung diese Einteilung der kontinentalen Aufzählung der monarchischen Befug-

1) In Historical Tracts. Dublin 1787.

§ 111. nisse in die französische Charte von 1814 aufgenommen worden ist, so ist neben der Bodin'schen Souveränitätslehre auch seine Markenlehre von unvergänglich historischer Bedeutung geworden. Allein gegen den Bodin'schen Souveränitätsbegriff, wie ihn auch Thomas Smith vorträgt, wird in der nächsten Entwicklungsperiode unter den Stuarts Sturm gelaufen und zwar mit Erfolg.

§ 112. Die Zeit der Stuarts (Coke, Cowell und Twysden).

Die Stuarts, insbesondere Jakob I. bringen den theokratischen Gedanken des Königtums[1]) in England auf, gleichzeitig kommt Bodin, der schon durch Thomas Smith, wie wir hörten, bereits in der Rechtstheorie zu Einfluss gelangt war, zu immer grösserer Bedeutung in England.

Was zunächst die theokratischen Pläne der Stuarts anlangt, so stellte schon Jakob I. die Prärogative des Königs als Einheit, als Staatsmysterium dar („my prerogative or mystery of state") und wies die Richter an, dasselbe nicht anzutasten, denn sonst würde sie jene mystische Reverenz demjenigen, der auf dem Thron Gottes sitzt, nehmen („and take away the mystical reverence that belongs unto them that sit in the throne of God"), Jakob I. erklärt auch in seinem Werke („True Law of free Monarchies" Works p. 202), dass der König nicht durch das Recht, sondern nur durch seinen guten Willen, um den Untertanen ein gutes Beispiel zu geben, an jenes gebunden sei. „Der König ist über dem Recht" („a good king above the law"). Liebdienerische Höflinge, wie Bacon u. a., unterstützten ihn hierin. Vom römischen Rechte und den sogenannten Feudisten empfing er jetzt auch den richtigen Sukkurs in dem berüchtigten Rechtslexikon, dem „Interpreter"[2]), des Dr. Cowell, der unter dem Schlagworte „König" behauptete, dass derselbe über dem Rechte vermöge seiner abso-

1) Maitland a. a. O. p. 62 glaubt, das Gottesgnadenkönigtum fände sich schon bei Heinrich VIII. in einem Gesetze (37 H. VIII. c. 77), in welchem die Doktoren des römischen Rechts ermächtigt werden, die Vollgewalt geistlicher Jurisdiktion zu üben, „welche Gott den Königen übertragen habe". Braucht man aber da ein „Gottesgnadenkönigtum anzunehmen", wo es sich um die göttliche Einsetzung der Häupter geistlicher Jurisdiktion handelt. Nein! das Gottesgnadenkönigtum finde ich zuerst von Jakob I. im Kampfe gegen die Monarchomachen, wie Bellarmin und die Jesuiten ausgesprochen, welche dem Papste, als dem Lieutenant Gottes auf Erden, das Absetzungsrecht von Königen und das Recht, die Untertanen von ihrem Treueid zu entbinden, beilegten. Demgegenüber verficht nun Jakob I., dass nicht der Papst, sondern jeder Monarch der Stellvertreter Gottes auf Erden sei. Die Schrift Jacob I., die hier in Betracht kommt, führt den bezeichnenden Titel: „An Apologie for the oath of Allegiance . . . Together with a Premonition of his Majesties to all most mightie Monarches, Kings, free Princes und States of Christendome. London 1609". p. 2 wird von allen Monarchen gesagt: „Then what should wee doe in such a case, whom God hath placed in the highest thrones upon earth made his Lieutenants and Vicegerents, and even seated us upon his owne Throne to execute his Judgement". S. auch Jellinek, Recht des mod. Staats I. p. 168. Was sich also als praktisch politische Auffassung im internationalen Verkehr ergab, das wurde allerdings auch in der Folge als gutes Hausrezept für die innere Politik verwertet. Wie sehr übrigens die englische Theorie der Folgezeit davon ausging, dass nicht die Tudors, sondern die ersten Stuarts, insbesondere Jakob I. das Gottesgnadenkönigtum eingeführt hatten, zeigt die oben von mir zitierte Pamphletsammlung aus der Zeit der glorreichen Revolution (Bibliotheca Politica, in Dialogform abgefasste Excerpte aus allen politischen Schriftstellern jener Zeit) 1694 p. 6: „But I find a new Doctrine broach'd by some Modern Bishops and Divines about the middle of the Reign of King James I. That Monarchy was of Divine Right or Institution at least . . .".

2) 1. Ausgabe von 1607, im folgenden zitiert nach der Ausgabe von 1672, ed. Th. Manley.

luten Gewalt stünde („he is above the law by his absolute power"). Unter dem Schlag- § 112. worte „Parlament" verkündet er mit Berufung auf Aristoteles (Polit. III. 16), dass der König über dem Parlament stehe. Ganz besonders lehrreich ist seine Auffassung der Prärogative, weil sie zeigt, wie von Seite der Stuarts und ihrem Königtum darauf hingearbeitet wurde, dieses Institut aus einer Unmasse königlicher Vorrechte oder Regalien zu einer Einheit herauszuarbeiten und wie ihnen dabei insbesondere das römische Recht und die Feudisten mit ihrer Einteilung von regalia majora und minora zu Hilfe kamen. Cowell sagt (unter dem Schlagworte „Prerogative of the king, praerogativa regis"): Wie die Feudisten unter dem Ausdrucke jus regalium so würden auch die englischen Juristen unter „Praerogativa" all die absolute hohe Macht bezeichnen, die die römischen Juristen Majestas oder jus imperii nennen, das nur Gott unterworfen sei („and as the Feudists sub jure regalium, so our Lawyers sub Praerogativa do comprise all that absolute heighth of power that Civilians call Majestatem vel potestatem vel jus imperii subject only to God"). Und wie die Regalien von den Feudisten in majora und minora eingeteilt würden, so hätte solche auch der englische König. Das Statut „de praerogativa regis" enthalte nur die regalia minora, d. i. die fiskalischen, die dem König pekuniären Nutzen einbrächten, nicht aber alle Befugnisse seiner Prärogative. Denn es sei mehr als offenbar, dass seine Prärogative viel weiter gehe („for it is more than manifest that his Prerogative extends much further . . ."). Denn der König habe viele Rechte, die seiner Majestät eigen seien, welche die Rechtsgelehrten „sacra sacrorum" und „individua" d. i. untrennbar mit ihm verbunden nennen . . .

In dieser liebedienerischen Weise wurde damals die auf römisches und Feudalrecht gestützte Staatsrechtstheorie zur Magd der Politik.

Neben dieser Richtung dauerte, wie wir oben gehört haben, der Einfluss Bodin's fort. Seit 1580 war er an den Universitäten kommentiert und tradiert worden. 1606 erschien die erste englische Uebersetzung seiner Republik, die Richard Knolles (erschienen bei H. Bishop, London) besorgt hatte. Daher drehte sich denn auch bei aller Bekämpfung der Stuart'schen Prätensionen, insbesondere unter Karl I., alles um die Frage, ob man für oder wider den Bodin'schen Souveränitätsbegriff eintrete. Ganz klar geht dies aus den Verhandlungen des Parlaments, welche die Petition of right von 1628 begleiteten, hervor[1]). Diese stellte sich als Fortsetzung der Magna Charta dar und wollte die Rechte der Untertanen vor der königlichen Prärogative und ihren Eingriffen schützen. Nachdem jene Rechte nun im einzelnen festgestellt waren, setzten die Lords ein besonderes Amendment, eine „Addition to the petition of right" hinzu, welche folgenden Inhalt hatte: „Wir unterbreiten untertänigst die Petition Ew. Majestät nicht bloss zur Wahrung unserer Freiheiten," sondern mit entsprechender Rücksicht darauf, die gesamte souveräne Machtvollkommenheit unberührt zu lassen, die Ew. Majestät zum Schutze, Sicherheit und Wohlfahrt ihres Volkes besitzt" („but with due regard to leave entire that sovereign power, where with your majesty is trusted for the protection, safety and happines of your people"). Mächtiger Sturm erhob sich nun gegen dies „Addition" im Unterhause, insbesondere gegen die Einheit von souveräner Gewalt, die die Lords dem Könige zusprachen.

Ein Mr. Alford führte aus: „Lasst uns in unsere Parlamentsprotokolle und Urteilsprüche blicken und zusehen, was souveräne Gewalt („sovereign power") bedeute.

1) S. zum folgenden Parl. Hist. vol. II. p. 355—371 und Gardiner, History of of England vol. VI. p. 258 ff.

§ 112. Bodin sagt — so führt Alford aus — es sei die Freiheit von jeder Bedingung („Bodin saith, that it is free from any conditions"). Demnach sollten wir ausser der durch common law gegebenen (legal power) noch eine besondere „royal power" anerkennen. Lasst uns dem Könige geben, was das Recht ihm gibt und nicht mehr." In demselben Sinne sprachen Männer wie Pym, Hackewell, Selden, insbesondere aber der berühmte Oberrichter Lord Edward Coke, dessen juristische Formulierung der Frage selbst heute nach beinahe 300 Jahren ebenso richtig ist wie damals. Er weist auf den Kernpunkt der Sache hin, indem er ausführt, dass diese Klausel nur dazu dienen könne, die zuvor festgestellten Freiheiten (Freiheit von ungerechter Besteuerung, Verhaftung, Zwangsanleihe, Zwangseinquartierung, ungerechtfertigte Abnahme von Eiden etc.) wieder umzustürzen. „Ich weiss wohl, so führt er aus, dass die Prärogative ein Teil des common law ist, aber souveräne Gewalt ist kein parlamentarisches Wort (I know that prerogative is part of the Law, but „Sovereign Power" is no parliamentary word). Nach meiner Meinung schwächt es die Magna Charta und alle Gesetze; denn sie alle sind ohne eine besondere Klausel zu Gunsten der „Souveränen Gewalt". Aber wenn wir dies Wort hinzufügen, so schwächen wir die Grundlage des Rechts, und das Gebände muss fallen. Die Magna Charta ist ein so wunderlicher Geselle, dass sie kein Wort wie Sovereign haben will („Magna charta is such fellow, that he will have no sovereign") . . . Geben wir dies zu, dann geben wir selbstverständlich eine souveräne Gewalt über alle Gesetze zu . . . Lasst uns unsere Privilegien nach dem Common Law aufrecht halten: eine Gewalt, die darüber steht ist nicht gut für König und Volk, um dies noch weiter zu disputieren („Let us hold our privileges according the Law, that power that is above this is not fit for the king and people, to have it disputed further").

So kämpft Coke gegen jene Erstarkung der Staatsgewalt, die in der Hand des Königs aus einer Summe von Privilegien oder Prärogativeigenschaften eine souveräne Gewalt machen wollte. Bodin — der hier zitiert wird — hatte diese souveräne Gewalt dem Könige anvertraut. Coke will ihm nur die nach Common Law aufgezählten Prärogativeigenschaften lassen.

Aehnlich schreibt ein Zeitgenosse der Revolution Twysden, „Certain considerations upon the Government of England (Camden Society Old Ser. Nr. 45 p. 87): „Diese königlichen Prärogativeigenschaften sind nicht zahllos[1]), sondern enthalten eine in sich feste Umgrenzung. Daher können sie für den König keine Ermächtigung bilden, jedes Recht oder Unrecht zu tun, vielmehr muss er der verletzten Partei Rede und Antwort stehen vor den ordentlichen Gerichten des Landes. Zwar sagt Bodin (De Rep. lib. I. c. 11. p. 301) in seinen Kapiteln über die Souveränetät, das erste Kennzeichen der souveränen Gewalt sei, dass der Fürst Gesetze im allgemeinen und besondern erlasse, ohne irgend welche Zustimmung von jemandem grössern, gleichen oder geringern nötig zu haben . . . Und einige Sätze nachher sagt er: „qu'il n'y a que cette seule marque de souveraignetie." Ich will mit ihm über den Sinn dieses Wortes „souverän" nicht disputieren: Aber nach dieser Regel will mich bedünken, waren die Könige von England niemals souverän" („I will not here dispute in what sense hee takes this word „soveraigne" . . . but according to this rule it seemes to mee the Kings of England were at no tyme soveraigne"). So standen die englischen Juristen und Politiker damals alle wie ein Mann zusammen, um die Aufzählung der Prärogativeigenschaften nach Common Law nicht ihre Vereinheitlichung, wie sie Bodin vornimmt, zu verteidigen. Und die Revolution gibt ihnen Recht.

1) Cowell hatte a. a. O. behauptet, dass sie „many and various" seien.

Das war die Bedeutung der puritanischen Revolution, dass sie die Prärogative des Königs nicht zur staatlichen Vollgewalt, zur einheitlichen Staatsgewalt erstarken liess, sondern nur die Prärogative nach common law anerkannte, d. h. dieselbe zum alten Regalienbündel, das dem Könige zusteht, degradierte. Dies ist auch die Prärogative des Königs heutzutage, nichts mehr. Die Lehre, die Blackstone über dieses Institut vorträgt, ist nur die Lehre von den Regalia majora und minora der Feudisten und zwar in der Reihenfolge und Anordnung, die ihr Bodins Kennzeichenlehre, vermittelt durch Thomas Smith, gegeben hat. § 112.

2. Abschnitt.

Der moderne Umfang der königlichen Prärogative.

Die Grenzen des königlichen Verordnungsrechts. § 113.

I. Gibt es im englischen Rechte ein selbständiges königliches Verordnungsrecht, ein Verordnungsrecht praeter legem, d. h. neben den Ermächtigungsklauseln, als welche sich die Prärogativbefugnisse des Königs darstellen? Gibt es also ein königliches Verordnungsrecht neben dem Common law und neben dem Statute law? Die These eines solchen selbständigen Verordnungsrechts des englischen Königs hat Gneist (Verwaltungsrecht I, S. 11 u. 12) vor allem aufgestellt und verbreitet. Nach seiner Meinung gibt es ein solches unbeschränktes Verordnungsrecht auf dem von der Gesetzgebung des Parlaments nicht okkupierten Gebiete. Dagegen hat nun Jellinek[1]) zuerst in einer scharfen Kritik Stellung genommen und bestritten, dass in England seit der Revolution von 1688 überhaupt je an einen solchen „Wettlauf von Gesetzgebung und Prärogative" gedacht wurde. Treffend zeigt Jellinek, wie die von Gneist als Beispiele selbständiger Verordnungen bezeichneten Fälle nur Ausflüsse der Prärogativbefugnisse sind, die dem Könige nach Common law schon zustehen. „Jede andere (als die gesetzliche) Willensäusserung des Staates, also auch die Verordnung, ist demnach nicht durch das Gesetz begrenzt, sondern durch das Gesetz bedingt." Dies ist die wichtigste Erkenntnis des königlichen und ministeriellen Verordnungsrechts in England.

Um nun die Unzulässigkeit eines königlichen Verordnungsrechts praeter legem zu beweisen, wird es sich zuvor empfehlen, die geschichtliche Entwicklung darzulegen, wie dieses ursprünglich existente königliche Verordnungsrecht stückweise beschnitten worden ist, wie ein Stück nach dem andern, gleich dürrem Zunder abfiel, bis es auf seinen heutigen engbegrenzten Spielraum herabgedrückt worden ist.

II. Die Tudors und die Stuarts vereinigten die Staatsgewalt nach der Art der meisten kontinentalen Monarchen in ihrer Person und besassen damit ein umfassendes Verordnungsrecht. So sehr war dies der Fall, dass selbst zur Zeit der Revolution Edw. Coke[2]) und nach derselben die Restaurationsjuristen wie

1) Gesetz und Verordnung S. 24—35. Doch wird im folgenden Jellinek's Ansicht über die Existenz eines Notverordnungsrechts in England berichtigt werden. Aus der englischen Literatur: Hearn a. a. O. ch. II. Anson I. ch. IX. Dicey p. 48 ff.

2) Coke war um ein Gutachten darüber ersucht, ob königliche Verordnungen, welche das anwachsende Häuserbauen um und ausserhalb Londons und die Bereitung von Stärke aus Weizen (wheat) verboten, rechtsverbindlich seien, und gibt folgende Antwort: 1) Der König kann keinen Straftatbestand aufstellen, der nicht zuvor da war. 2) Doch kann der König zur Verhinderung von Vergehen durch Proklamation seine Untertanen ermahnen, dass sie die Gesetze befolgen und sie nicht verletzen, damit nicht die Strafe des bisher gegebenen

§ 113. Hale[1]) und Locke[2]) ein Verordnungsrecht praeter legem behaupteten, soweit es nicht in die Rechte der Untertanen eingreift.

1. Von dem unbeschränkten Verordnungsrecht, das die Tudors und die ersten Stuarts besessen, wurde zuerst die Besteuerung auf dem Wege der königlichen Verordnung hinweggestritten. Jakob I. hatte mittelst königlicher Verordnung die Steuer auf Tabak von 2 d. auf 6 s. 19 d. und auf Korinthen von 2 s. 6 d. auf 7 s. 6 d. für jedes Pfund erhöht. Der Kaufmann Bate verweigerte nun die Zahlung dieser Steuer, d. i. des Plus, das durch königliche Verordnungen auferlegt war. Die Richter entschieden für den König. Aber selbst nach dem Urteil der heutigen Rechtsgelehrten[3]) war das damalige Recht ebenso auf seiten des Königs, wie auf seiten von Bate. Die Sache war damals nach Common law nicht entschieden und der Lord Oberrichter Flemming hatte für die damalige Zeit nicht unrecht, wenn er die Auffassung aussprach[4]): „Was die Person des Königs anlangt, so ist omnis potestas a deo et non est potestas nisi pro bono. Der König hat die Herrschaft über Reich und Volk . . . Die Macht des Königs ist doppelter Art, die gewöhnliche (ordinary) und die absolute (absolute), und die beiden Arten königlicher Machtvollkommenheit unterliegen verschiedenen Gesetzen und Zwecken. Die gewöhnliche dient zum Nutzen der Untertanen, zur Ausübung der Rechtsprechung zwischen Privaten („civil justice, the Determining of meum“). Sie wird geübt nach common law und dieses Recht kann niemals ohne Parlament geändert werden. Die absolute Gewalt des Königs ist nicht zum Nutzen des einzelnen Individuums, sondern zur allgemeinen Wohlfahrt und ist die salus populi. Und diese Gewalt ist durch Normen geleitet, welche das common law nur äusserlich begrenzt und die passend Polizeiregiment („Pollicy and

Rechts sie ereile. Die Ausserachtlassung einer solchen Proklamation auf Seiten der Untertanen erschwert das Vergehen. Dem Könige wird also ein Polizeiverordnungsrecht, aber kein Polizeistrafverordnungsrecht eingeräumt.

1) In seiner Analysis führt er sect. V. unter dem Titel „Die Rechte des Königs auf Herrschaft“ (concerning the king's rights of dominion as power of empire p. 8) das bekannte Schema, in das Thomas Smith schon die Prärogativeigenschaft des Königs gebracht und eingeteilt hat, vor, um innerhalb dieses Schemas die Prärogativeigenschaft des Königs zu setzen („The making of law“). Die Prärogativeigenschaft träte in 3 Formen auf: Teilnahme an der weltlichen Gesetzgebung des Parlaments, Teilnahme an der geistlichen Gesetzgebung der convocations, in welchen beiden Fällen die Macht des Königs eine den parlamentarischen Körperschaften gegenüber qualifizierte aber koordinierte sei. Die 3. Form, Recht zu erzeugen aber stände dem König ausschliesslich zu, nämlich durch Proklamation. In dieser Richtung sei die Machtvollkommenheit mehr absolut (more absolute), und finde nur ihre Schranken darin, dass der König durch sie nicht neues Recht schaffen, keine Aenderung und Uebertragung von Privateigentum vornehmen, keine neue Strafe oder Vorrechtseinbusse einführen dürfe.

2) Derselbe sagt in den „Two Treatises on civil Government“ 1689 (ed. Morley 1889 ch. XIV. of Prerogative): „Da die Gesetzgeber nicht in der Lage sind, alles vorzusehen und durch Gesetze vorzusorgen, was für das Gemeinwesen von Nutzen sein könnte, so ist der executor of the laws, d. i. der König, der die Macht dazu hat, durch das Naturrecht befugt, in einigen Fällen, wo das bisherige Recht keine Direktive gegeben, Vorsorge zu treffen, bis die gesetzgebende Versammlung passend berufen werden kann. Dann gibt es Fälle, in denen das Recht keine Vorsorge treffen kann, und diese müssten der Diskretion des Königs überlassen bleiben, dass er Anordnung treffe, wie es das Gemeinwohl erheischt“. Mit dieser letzteren Sache erkennt auch Locke ein königliches Verordnungsrecht praeter legem an, nur dass er bei Eingriffen in die Rechtssphäre des Individuums gesetzliche Ermächtigung verlangt. Und er sagt kurz: „This power to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law, and some times even against it, is that which is called prerogative“.

3) S. Anson I. 326.

4) State Trials (ed. Cobett) II. p. 390.

Government") heissen; und wie die Verfassung des Staates mit der Zeit sich ändert, § 113. so wechselt dieses absolute Gesetz nach der Weisheit des Königs im allgemeinen Interesse . . ." Daraus deduzierten die Richter auch das Besteuerungsrecht des Königs im Verordnungswege.

In ähnlicher Weise wurde im berühmten „Schiffsgeldfalle" (Shipmoney case) des Bürgers Hampden argumentiert, wo gesagt ward: „Rex ist lex, denn er ist das sprechende Gesetz (lex loquens)" [1]).

Dem Recht des Königs, durch Verordnungen zu besteuern, machte die Petition of right von 1628, das Gesetz 16 Car. I c. 14, welches das Urteil im „Schiffsgeldfalle" für ungültig erklärte, insbesondere aber die Bill of rights (s. I. Ziffer 4) ein Ende, indem sie verfügte:

„Die Erhebung von Geldern für oder zum Nutzen der Krone unter der Behauptung der Prärogative, ohne Bewilligung des Parlaments, oder für längere Zeit und in anderer Form als diese (i. e. parlamentarische Bewilligung) erfolgt ist, ist ungesetzlich".

Seit dieser Zeit ist selbst von den Restaurationsjuristen, z. B. Hale, die sonst für ein selbständiges Verordnungsrecht eintraten, die Möglichkeit einer königlichen Besteuerungsverordnung aufgegeben und auch der Steuererlass auf dem Wege königlicher Verordnung als unzulässig bezeichnet worden. („It is a thing most certain and unquestionable by the law of England, no common aid or tax can be imposed, without consent in Parliament; and no dispensation or non obstante can avail to make it good or effectual") [2]).

2. Nach dem Rechte der königlichen Besteuerungsverordnung fiel das königliche Recht der Polizeiverordnung, sofern sie in die Rechte der Individuen eingriff, kurz insbesondere jede Rechtsverordnung praeter legem. Diese Ansicht vertrat, wie wir oben hörten, schon Coke, indem er Polizeiverordnungen, welche das Bauen von Häusern, das Bereiten von Stärke aus Weizen untersagte, für ungesetzlich erklärte (12 Rep. p. 45), und ebenso die Restaurationsjuristen, wie Hale und Locke (S. oben).

3. Hierauf kam die königliche Dispensations- und Suspensionsverordnung zu Falle, wodurch die Könige bis zur Revolution von 1688 von bestehenden Gesetzen Individuen oder ganze Klassen von Individuen dispensieren und wodurch sie bestehende Gesetze in ihrer Wirksamkeit suspendieren konnten. Zuletzt hat Jakob II. in seiner „Indulgenzerklärung" zu Gunsten der Katholiken letztere Verordnungsgewalt gebraucht. Das Bestehen der Dispensationsgewalt behauptet noch Hale (Analysis a. a. O. p. 2). Auch diese Species königlicher Verordnungsgewalt ist durch die Bill of rights aufgehoben, in welcher beide Arten von königlicher Verordnungsgewalt (die dispensierende und suspendierende), als ungesetzlich bezeichnet worden sind [3]). Insbesondere ist durch s. 2 der Bill of rights vorgeschrieben, dass nie in Hinkunft durch die berüchtigte „non-obstante"-Klausel von einem Gesetze zu dispensieren gestattet,

1) 3 State Trials 1098.

2) Hale in seinen im Britischen Museum als Manuskript (Nr. 18235 fol. 2) vorhandenen: „Reflections on Mr Hobbes dialogue de corpore politico".

3) Bill of rights s. I. Ziffer 2: „That the pretended power of dispensing with laws, or the execution of laws by regal authority, as it hath been assumed and exercised of late, is illegal". s. XII.: „That from and after this present session of Parliament, no dispensation by non obstante of or to any statute, or any part thereof, shall be allowed, but that the same shall be held void and of no effect, except a dispensation be allowed of in such a statute, and except in such cases as shall be specially provided for by any one or more bill or bills to be passed during this present session of Parliament". s. I. Ziffer 1: „That the pretended power of suspension of laws or the execution of laws, as is hath been assumed and exercised of late by regal authority, without consent of Parliament, is illegal".

§ 113. es wäre denn, dass durch dasselbe Gesetz eine solche Dispensation erlaubt sei. Seit dieser Zeit war auch die selbständige königliche Dispensations- und Suspensionsverordnungsgewalt begraben, wie dies auch der Eton College Case von 1815 zeigt.

Die Statuten dieses College der Universität Cambridge verboten seinen Mitgliedern, irgendwelches geistliche Amt inne zu haben, solange sie Mitglieder desselben wären. Königin Elisabeth hatte eine Dispensation von obigem, gesetzliche Kraft besitzenden Statut mittelst königlicher Verordnung vorgenommen, in dem sie Innehabung eines geistlichen Amts von 10 £ bis 26 £ 13 s 6 d jährlicher Einkünfte gestatte[1]). Diese Dispensation wurde nur deshalb als zu Recht bestehend anerkannt, weil sie vor der Bill of rights vorgenommen worden war und die Krone zu dieser Zeit durch Verordnung zu dispensieren die Macht gehabt hatte[2]).

3. Die nächste Einschränkung der königlichen Verordnungsgewalt wurde 1766 vorgenommen. Es wurde damals festgestellt, dass die Krone nicht das Recht zu Notverordnungen habe, wie dies Locke (Two Treatises c. XIV S. 159 ff.) und namentlich auch Blackstone annahmen.

Blackstone behauptete in seinen Kommentaren die Möglichkeit von Notverordnungen. Er sagt[3]): „Gleichwohl kann dieses — nämlich die Einführung der Willkürherrschaft (arbitrarly government) — zu Zeiten, wenn der Staat in wirklicher Gefahr ist, eine notwendige Massregel werden. Aber das ist der Vorzug unserer Verfassung, dass es nicht der vollziehenden Gewalt überlassen ist zu bestimmen, wann die Gefahr für den Staat so gross ist, dass diese Massregel nötig erscheint. Denn nur allein das Parlament oder die gesetzgebende Macht kann, wenn sie es für dienlich hält, durch Suspension der Habeas-Corpus-Acte für eine bestimmte kurze Zeit die Krone ermächtigen, verdächtige Menschen zu verhaften, ohne Gründe dafür anzugeben, so wie in Rom der Staat seine Zuflucht zu einem Diktator, einer Obrigkeit von unbeschränkter Macht, zu nehmen pflegte, wenn er glaubte, dass der Staat in Gefahr sei. Den Senatsbeschluss, welcher gewöhnlich der Ernennung einer solchen Obrigkeit voranging: videant consules ne quid res publica detrimenti capiat, nannte man Senatus consultus ultimae necessitatis, und ein solches Mittel muss auch nur in Fällen der dringendsten Not angewandt werden, da das Volk einen Teil seiner Freiheiten auf kurze Zeit hingibt, um sie überhaupt zu erhalten.“

Blackstone missversteht nicht nur den damals herrschenden Rechtszustand, er übersieht auch ein wichtiges Rechtsinstitut, nämlich die Indemnitybill, die schon zu seiner Zeit im Gefolge der suspension of Habeas-Corpus-Act auftrat, und er kennt nicht die Theorie der Indemnitybill, welche erst 1766 in den Verhandlungen des Oberhauses auch für alle kommenden Zeiten festgestellt worden ist[4]).

---

1) S. Philipp Williams, Report of the Proceedings in the Case of King's College v. Eton College (1815), London 1816.

2) Williams a. a. O. p. 95 ff. S. auch The Appeal of King's College v. the Fellows of Eton, London 1817 (Brit. Mus. Tract 8364 c. 80 [26] p. 96.

3) Der englische Originaltext (1 Comm. p. 136) beginnt mit den Worten: „. . . engine of arbitrary government. And yet sometimes when the state is in readl danger this may be a necessary measure“.

4) Den nachstehenden Auszug aus der Parliamentary history ed. by Hansard, vol. XVI

Diese Theorie soll hier nun in extenso wiedergegeben werden, weil sie die Frage, § 113. ob es in England ein Notverordnungsrecht gegeben hat und gibt, beantwortet und be-

reproduziere ich wörtlich, erstens weil er für die Theorie vom Staatsnotstande in England grundlegende Bedeutung hat, zum zweiten weil Gneist (Englische Verfassungsgeschichte, S. 394, 455, 615) und Jellinek (Gesetz und Verordnung a. a. O. S. 28) und die ihnen folgen, diese ganze Theorie übersehen haben und die Behauptung aufstellen, es gebe in England ein Notverordnungsrecht der Krone, was unrichtig ist.

Parliamentary History, vol. XVI, p. 235—314.
Sixth Session of the twelfth Parliament of Great Britain.
Nov. 11, 1766.

A.

„The King's Speech on Opening the Session". Nach Darlegung der Weizenteuerung und der Not der Armen, die damals ausgebrochen war, führt der König die Notwendigkeit der Embargomassregeln mit den Worten aus: „The urgency of necessity called upon me in the meantime, to exert my royal authority for the preservation of the public safety against a growing calamity which could not admit of delay. I have therefore by and with the advice of my privy council, laid an Embargo on wheat and wheat flour going out of the kingdom, until the advice of parliament could be taken thereupon". Die Dankadressen, die beide Häuser auf die königliche Thronrede — wie üblich — folgen lassen, anerkennen anstandslos die Fürsorge des Königs, wie sie in der Embargomassregel gelegen ist. Die Bemerkung in der Thronrede, dass der König nur seine Prärogative, also ein Recht ausgeübt habe, wird stillschweigend übergangen. Nur im Unterhause regt es sich und wird ein Amendement zur Adresse vorgeschlagen: „To assure his Majesty, that we will immediately proceed a Bill for indemnifying those, who, because his Majesty was deprived of the opportunity of taking the advice of parliament, in consequence of its having been prorogued to so distant a day as the 11th of November, advised his Majesty by proclamation to prohibit the exportation . . . .; and in order of such Bill to prevent the future abuse of a precedent, which, in times of less urgent necessity, may be perverted to justify a wanton violation of the most sacred laws, and a dangerous infringement of the constitution". Dieses Amendment wird abgelehnt, weil die Regierung die Majorität für sich hat und weil man wahrscheinlich den Zeitpunkt der nachfolgenden Indemnitybill und ihrer Beratung als für geeigneten hält, der Regierung und dem Könige den Standpunkt klar zu machen, dass solche orders nicht ein in der königlichen Prärogative liegendes Recht wären, wie es die Thronrede anmassend vermeinte. Und diese Klarmachung erfolgt auch in der Tat.

B.

„Debates in both Houses on the Bill of Indemnity for those concerned in the late Embargo". Bei Vorlegung der Bill durch die Regierung zeigt die Regierungspartei wenig Widerstand. Dennoch, so setzt der Bericht der Verhandlungen fort: „. . . it was remarked, that though this Bill provided for the idemnity of the inferior officers (also nur für diese und nicht für die Minister; die Regierung nahm nämlich ohne weiteres an, dass sie für sich keine Indemnity zu verlangen nötig habe, weil sie nur das Recht der königlichen Prärogative ausgeübt hatte. „The assumption of prerogative to dispense with an existing law". S. Adolphus in den Parl. history. a. a. O. S. 246 Note), who had acted under the proclamation, yet it passed by the council who advised it; and had not a preamble fully expressive of the illegality of the measure. In these respects the Bill was amended, and made perfect. But this produced much alteration and debate, especially in the House of Lords. Some of the ministry and their friends, who had been not only the warmest advocates for liberty but who set up as the patrons and defenders of it, were charged with such a change in their minds and opinions, that they vindicated the present exertion of prerogative not only from the peculiar circumstances that seemed to influence it, but they also supported it as a matter of right; and asserted that a dispensing power, in cases of state necessity was one of prerogatives inherent of in the crown". An diese Ansicht der Regierung und der Regierungspartei knüpft sich im Oberhause eine heftige Debatte. Gründe und Gegengründe werden nun im Berichte der Verhandlungen gut zusammengestellt und veröffentlicht. Die Veröffentlichung, beziehungsweise Zusammenstellung

§ 113. sonders geeignet ist, die englische und die kontinentale Auffassung vom Staatsnotstande zu kontrastieren.

dieser Gründe und Gegengründe erfolgte durch Macintosh, Temple und Lyttleton unter dem Titel wie folgt:

C.

„A Speech in behalf of the constitution against the suspending and dispensing prerogative“: . . . .
„The question debated is, whether the Embargo on corn, the largest freedom of exportation of which is permitted by many acts of parliament, and encouraged by a statute bounty, is a prohibition of law; a legal act of government within the constitutional bounds of the prerogative of the crown; or is only a mere act of power, induced by an urgent necessity in the state, exceeding the true limits of the royal prerogative, but that ought for its beneficial tendency and effect, to be approved, and must be confirmed by the sanction of law, to give it legal force and valid operation. . . . A general proposition must be maintained and . . . . had been maintained. that of any, and if of any, of every act of parliament, the King with the advice of the privy council may suspend the execution and effect, whenever his Majesty so advised, judges it necessary for the immediate safety of the people . . . it has been added: during the recess of parliament . . . and when parliament cannot be conveniently assembled“. Diese Behauptung der Regierung und ihrer Freunde wird nun kritisch geprüft und die vorgebrachten Gründe werden auf ihre Stichhaltigkeit geprüft. Vor allem 1. „The recess of parliament“. Die Regierungspartei hatte nämlich die Ansicht vertreten, dass die Berechtigung der Krone, Notverordnungen zu erlassen, an die Voraussetzung geknüpft wäre, dass das Parlament nicht tage (recess of parliament). Dem halten die Gegner entgegen, dass diese Unterscheidung, ob das Parlament tage oder nicht, dem englischen Rechte völlig fremd sei. „Now, my lords, to the proposition: and I would first speak a word to the last part of it, the recess of parliament. This is either an old or a new distinction . . . . I cannot conceive the ground of this distinction . . . . By the constitution as now modelled, parliament must always be in being, ready to be called, so much so, that even an expired parliament revives, when necessary to be assembled and another is not chosen. With regard to acts of parliament, I know of days, either fausti or festi, in which they sleep . . . There is no such prerogative in any hour or moment of time as vests the semblance of a legislative power in the crown“. 2. „The foundation of necessity“. Die Regierungspartei war der Ansicht, die Krone allein wäre ein kompetenter Beurteiler der Staatsnot. Daraufwird erwidert: „If we next examine the foundation of necessity, it will appear to be equally destitute of authority, as the other distinction. . . . And the answer is ready in the mouth of every one, that if the crown is the judge of that necessity, the power is unlimited; because the discretion of the princes and his council may apply it to any instance whatever: and so discretion degenerates in despotism“. 3. „The safety of people; salus populi suprema lex“. Objektive Notstandstheorie. Nach Auffassung der Regierungspartei soll dieser naturrechtliche Grundsatz Voraussetzung und Argument für ein Notverordnungsrecht sein. Dem wird entgegengehalten: „My lords: I revere the principle of „salus publica suprema lex“. . . . . . . But the principle, even upon the widest ground of the law of nature does not import that all positive laws are by the force of it ipso facto suspended or repealed . .“. „It supposes the very contrary; and never could do otherwise, unless we were at once to say a thing so absurd as this. that not only the executive power of government. but every subject (man beachte hier die Gleichstellung des Individuums und der Staatsbehörden in Fragen der Staatsnot!) is vested with a dispensing power, as the principle operates with equal force on single subjects as on the executive power itself; it is upon every individual a binding duty, as far as there is an obligation upon any one to consult the safety of the commonwealth. If therefore the debate were upon the act in question, whether to be justified or not upon this great principle, supposing it not justifiable upon any other, government most surely is entitled to avail itself of the principle, so qualifying the act as to bring it within. But if government maintains the act to be the exercise of legal power and consequently against no law, the principle

Der Anlass zur Entwicklung jener Theorie in den Verhandlungen des englischen Parlaments vom Jahre 1766 war die Tatsache, dass der ältere Pitt in diesem § 113.

---

of salus publica, which supposes the direct contrary, is totally out of the question...... ....for if, as his lordship and other noble lords have argued, that act in question is a legal act, it needs no „salus populi suprema lex“ for a justification or excuse“. 4. Legalität solcher Notverordnungen? Richterliches Prüfungsrecht. Die Vertreter der Regierungspartei vermeinten, dass eine der in Frage stehenden Embargoorder an und für sich legal sei, dass es nicht nötig sei, ihnen erst Legalität durch eine Indemnitätakte zu geben, und dass sie sich nicht vorstellen könnten, wie überhaupt die Regierung und die Behörden ohne jene Indemnität je vor Gerichten zur Verantwortung gezogen werden könnten. Darauf die Antwort; „And the noble lord . . . says, he does not ask, what may be pleaded on demurrer in the inferior courts? He stands on a wider ground, and asks in parliament, what is sufficient to justify the act in question?... and I would have that the noble lord, instead of the question he states, ask what can justify an act questioned in any court of law, inferior or superior, but a legal defence? For certainly, if the embargo ist not itself a legal act, within the known powers of the prerogative, it can afford no legal defence against any action brought into the courts of Westminsterhall. I am sure the noble lord can neither have forgot, nor can he differ from a very well-founded opinion, which he knows well has been given in one of these courts, and not a great while ago, „That judges can decide only according to law . . . and they can regard nothing but law, not even votes of parliament“. .... Courts of law will receive the law from parliament: but I hope they will always judge by the law and by no other rule whatever. I trust never to see the time (die Zeit der Stuarts) come again, when judges will pronounce upon the prerogative of the crown, as dictated to them by a prince or a minister or even by a political opinion of either house of parliament. 5. Argumente für das Notverordnungsrecht, genommen aus der bisherigen Gesetzgebungspraxis, aus der Praxis des privy council. Locke's Autorität? Alle diese Argumente der Regierung werden als hinfällig erwiesen, insbesondere gezeigt, dass Locke's Autorität (On civil government II. ch. XIV, § 160), welche von der Regierung herangezogen worden war, missverständlich herangezogen sei. Interessant ist hiebei, wie die Opposition der Regierung dieses Zitat aus Locke im Sinne der Gleichstellung von Individuum und Behörden in Fragen der Staatsnot auslegt: „When Mr. Locke speaks of the prerogative as acting sometimes against law, or of the laws themselves yielding to the executive, it is far from meaning that the prerogative or executive can dispense with or suspend laws. His example makes it clear .... viz. pulling down a house to stop a fire, it is clear inaccuracy, for that has nothing in the world to do whit prerogative or even with magistracy, no more than throwing goods over board to keep a ship from sinking. It is an instaneous act of self-defence, to authorize which no man waits for, nor needs seek the order of magistrate. The fact of danger which is visible justifies it, in law, just as the danger of a ship justifies in law the throwing goods over board.... ... And the other places alluded to, where he (i. e. Locke) speaks of prerogative acting against law, he reasons thus, „For since in some governments the law-making power is not always in being, and is usually too numerous, and too slow for the dispatch requisite to execution; and because it is also impossible to foresee, and so by laws to provide for ali accidents and necessities that may concern the public, or such laws as will do no harm, if they are executed with inflexible rigour on all occasions, and upon all persons that may come in their way, therefore there is a latitude left to the executive power to do manythings by choice, which the laws do not prescribe“. Marks the last words! „Which the laws do not prescribe“. He does not say of doing things to make laws of no force. Nor in any one place of the book does he speak of prerogative as having a power to suspend any law. On the contrary, he largely handles the power of positive laws over the prerogative, itself to declare limitations of it; and shews the absurdity of calling such limitations of encroachements upon the prerogative and he is very clear and express, „that the legislature is the supreme power of the commonwealth and that no edict of any body

§ 113. Jahre mittels königlicher order in privy council ein Ausfuhrverbot auf Weizen legte, ohne dass ein Gesetz ihn dazu ermächtigt hatte. Die königliche Thronrede bei Eröffnung des Parlaments hatte sich bemüht darzulegen, dass das Parlament zur Zeit der Erlassung jener order nicht versammelt gewesen sei, dass eine Hungersnot das Land damals bedroht habe und sicher eingetreten wäre, wenn die Regierung erst auf die Tagung des Parlaments und Vorlage einer Bill gewartet hätte. Diese königliche Thronrede soll nun mittels Adresse beantwortet werden und die Regierungspartei verlangt, dass die Legalität jener order anerkannt werde, dass anerkannt werde, die Executive hätte ein Recht, Notverordnungen zu erlassen, wenn das Parlament nicht ver-

---

else .... can have the force and obligation of a law ...". 6. Die „suspension of Habeas-Corpus-Act und Budgetüberschreitungen aus Staatsnot. Von Seite der Regierung war als Argument für die Zulässigkeit von Notverordnungen die Tatsache verwendet worden, dass Suspensionen der Habeas-Corpus-Acte zulässig seien und dass diese und ein Notverordnungsrecht auf einer Stufe stünden, während Budgetüberschreitungen aus Staatsnot und Suspensionen der Habeas-Corpus-Acte grundverschieden wären. Die Opposition erwidert: „And here, my lords, I would only ask by the way, if ever the principle of salus populi was made, or pretended to be made, a ground for the crown's assuming or exercising a power to suspend the Habeas Corpus Act by order of council. ... These suspensions ore, I hope, the only species of dictatorial power that this government is acquainted with. But, thank God, they are no part of the constitution nor do they depend on the pleasure, or even the discretion of the crown. One noble lord has, indeed, mentioned the dictatorial power in the debate, and endeavoured to assimilate this act of the crown of suspending the laws for the exportation of corn, to it. But surely, after saying what I have just now said of the suspension of the Habeas Corpus as totally beyond the power of the crown, it is needless to give any other answer to this attempt to compare the crown's suspending these laws with the dictatorial power among the Romans. If the suspending or dispensing power of the crownwere any part of this constitution it would indeed be a dictatorial power with a witness; and a perpetual one too: so that we should be so much worse than the Romans were, as their constitution slept only during the existence of the dictatorial power, which was but short, and expressly given by the senate; whereas ours without the intervention of our senate, would at once and for ever be destroyed totally. I agreed with the noble lord, ... that he would be a poor minister indeed, who would not run such a risk, when the safety of the state required. But this I will say that without being a minister, as a inferior magistrate or even as a private subject, I should not hesitate upon good ground of public safety, to stop if I could any ship from sailing out of port, to the destruction of the state, although no embargo subsisted; and in this case, if ministers had held to justification of the particular act, upon the circumstances, they had done well. But they have justified the act, by maintaning a power which I cannot acknowledge. To me the dispensing and suspending power and the raising of money without consent of parliament are precisely alike and stand upon the very same ground; they were born twins; they lived together, and together were, I hoped, buried in the same grave at the Revolution, past all power of resurrection; ...." Und die Opposition behielt in allen Punkten (1 bis 6) recht! Denn die Vorrede zu dem Indemnitätsgesetze, dass jener Privy Council Order folgte, lautete: „Whereas, his Majesty by an Order in Council bearing date the 26th day of September last, was pleased that an embargo should be laid upon all ships and vessels laden or to be laden in the ports of Great Britain with wheat or wheat flour to be exported to foreign parts, from the date thereof, until the 14th day of November following, which order could not be justified by law, but was so much for the service of the public and so necessary for the safety and preservation of his Majesty's subjects, that it ought to be justifed by Act of Parliament ...". Ihre neuerliche Anerkennung hatten die obigen Rechtssätze auch in den Verhandlungen über das sogen. Dutch Embargo, gelegt auf holländische Schiffe, in den Unterhausverhandlungen von 1833 gefunden (s. Hans. D. vol. 15 p. 774 ff.).

sammelt sei. Da erhebt sich mächtiger Sturm im Oberhause gegen diese Anmassung § 113. der Regierung. Es wird damals festgestellt, dass die Exekutive ein solches Recht nicht hätte und es wird im Anschlusse daran die ganze Theorie des Staatsnotstandes nach englischem Recht entwickelt, wie sie noch heutzutage gilt. Jede im Notstande vorgenommene Handlung ist, soferne sie eine Ueberschreitung des geltenden Rechtes darstellt, rechtswidrig, gleichgültig ob sie von einem Individuum oder von der Regierung und ihren Beamten vorgenommen, gleichgültig ob sie zum Wohle des Staates vorgenommen ist oder nicht. Die Regierung kann wie jeder Staatsbürger zum Wohle des Staates Massregeln treffen, aber nur auf ihr eigenes Risiko! Ein Recht hat sie dazu nicht, weder im Falle der suspension of Habeas-Corpus-Act, noch im Falle der Budgetüberschreitung, noch sonst im Falle einer Staatsnot. Jede zur Abwehr dieser vorgenommene Handlung ist, wenn sie geltendes Recht überschreitet, rechtswidrig und unterliegt dem richterlichen Prüfungsrecht. Guter Glaube, dass eine Staatsnot vorhanden sei, schützt ebensowenig die Regierung vor den rechtlichen Konsequenzen einer Notstandshandlung wie das Individuum, das z. B. in Staatsnot zu den Waffen gegriffen oder verdächtige Personen in Gewahrsam genommen hat. Nur eine Idemnitybill kann die Ueberschreiter objektiven Rechtes vor den rechtlichen Konsequenzen schützen. Und diese Indemnitybill kann ergehen, muss jedoch nicht ergehen.

Nur wenn alle Umstände danach sind, wenn objektiv genommen, eine Staatsnot vorhanden gewesen ist, wenn die Regierung, die Beamten und das Individuum nützlich gehandelt haben, nur dann ergeht die Indemnitybill. Guter Glaube, dass Staatsnot vorhanden gewesen sei, entschuldigt die Regierung vor dem Parlamente ebensowenig wie vor dem ordentlichen Richter.

Die englische Theorie lässt sich demnach in folgende drei Sätze zusammenfassen:

1) Es gibt keine Diktaturgewalt zu Massregeln, wie Blackstone meinte, es gibt kein Notverordnungsrecht in unserem technischen Sinne [1]).

1) Wie jenes Missverständnis von Blackstone dazu geführt hat, auf dem Kontinente das Rechtsinstitut der Notverordnung zu schaffen, habe ich an anderer Stelle (in Grünhut's Zeitschrift Bd. 27 S. 1 ff.) nachzuweisen unternommen. Neuerdings gelangt A. Friedmann in den Kirchenrechtlichen Abhandlungen, herausgegeben von Stutz, II. 5, unter eingehender Nachprüfung des von mir vorgebrachten Quellenmaterials (a. a. O. S. 5—52) zu prinzipiell gleichen Resultaten. Auch er ist der Ansicht, dass der Ursprung der Notverordnung in einem Missverständnisse des englischen Rechts zu suchen ist. Nur glaubt er, anders als ich, dass nicht Blackstone, sondern Locke der Urheber jenes Missverständnisses sei. Friedmann gibt aber selbst zu, dass ein Teil der dem englischen Monarchen vindizierten Prärogativrechte von der französischen Charte von 1814 an Blackstone's Einteilung sich anschliesst (a. a. O. S. 39 f.) und zwar in demselben Art. 14, der auch das Notverordnungsrecht des Monarchen behandelt. Nur dieses selbst soll nicht von Blackstone herstammen. Die Worte Blackstone's, die aber m. E. unzweideutig sind, erfahren bei Friedmann eine — wie mir scheint, etwas gekünstelte Interpretation, und alles mündet schliesslich in den Satz, den mir Friedmann entgegenhält: „Nach der Hatschek'schen Interpretation würde sich daher Blackstone „der Repräsentant für die englische Jurisprudenz im Auslande“ plötzlich als Verteidiger des Despotismus entpuppen.“ Nach seiner Argumentation müssten sich heute alle modernen Vertreter eines selbständigen Verordnungsrechts, (videat Arndt u. a.), ja alle Vertreter eines Notverordnungsrechts gleichermassen als „Verteidiger des Despotismus“ entpuppen. Dieser Ansicht bin ich nun nicht. Ich glaube eben nur, dass Blackstone eine sehr konservative, sehr loyale Natur war, dem es auf ein mehr oder weniger königlichen Verordnungsrechts nicht ankam. Gegenwärtig ist wohl als erwiesen anzunehmen, dass die Lektüre des Manuskripts der Blackstone'schen Kommentare nachhaltig auf die autokratischen Neigungen Georgs III. eingewirkt hat (s. Adolphus, History of George III. vol. I. p. 12 und Blauvelt, The development of Cabinet Government in England 1902 p. 242). Jedenfalls hat er in den französischen und deutschen

§ 113. 2) Bei Beurteilung der Notstandshandlung und ihrer Entschuldbarkeit gibt es keine Privilegierung der Regierung vor den anderen Staatsbürgern, es gibt keine Privilegierung des Staatsnotstandes und Unterscheidung desselben von dem gewöhnlichen zivil- oder strafrechtlichen Notstand.

3) Guter Glaube, dass der Staat in Not sei, schützt die Regierung ebensowenig wie das Individuum. Für die Entschuldbarkeit des Notstandes vor den Richtern oder dem Parlamente wird ein objektives Kriterium verlangt: das Prinzip des überwiegenden Interesses.

Das ist es, was ich die objektive Staatsnotstandstheorie des englischen Rechts nenne im Gegensatz zu unserer subjektivistischen Auffassung des Staatsnotstandes, die den Befund desselben dem subjektiven Ermessen der Minister anheimgibt und dann schon für gerechtfertigt hält, wenn die Regierung Notstandsmassregeln für notwendig hält.

4) Die neueste, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgte Einschränkung[1] des königlichen Verordnungsrechts ist die, dass die Krone heute wohl kaum mehr in die Lage kommt Vollzugsverordnungen zu bestehenden Gesetzen einfach kraft Prärogative zu erlassen, wie dies noch zu Zeiten Blackstone's der Fall war und wie dies auch dieser Schriftsteller behauptet (1 Comm. 270 und s. auch Jellinek a. a. O. p. 31).

Die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ergangene Verwaltungsgesetzgebung hat immer darauf gesehen, dass der Krone nicht viel Raum zur Ausführungsgesetzgebung kraft Prärogative übrig geblieben ist. Sie hat immer notwendig werdende Vollzugsverordnungen durch ermächtigende Klauseln (sog. empowering clauses) vorgesehen. Die Krone vollzieht nichts, wozu sie nicht ausdrücklich ermächtigt ist.

Orders in Council zur Vollziehung von Gesetzen sind heute weniger häufig als ministerielle Regulative zu dem gleichen Zwecke. Beide aber bedürfen ausdrücklicher Gesetzesermächtigung. Dadurch ist eben erreicht, dass die parlamentarische Kontrolle solcher Vollzugsverordnungen verstärkt ist. Denn statt der Vollzugsverordnung durch Prärogative ist nun die Vollzugsverordnung kraft gesetzlicher Ermächtigung getreten, und innerhalb dieser Gruppe von Verordnungen überwiegen die ministeriellen Verordnungen, und zwar deshalb, weil man die verantwortlichen Minister auf diese Weise leichter fassen kann.

Die Kontrolle über Vollzugsverordnungen sichert sich das Parlament einmal dadurch, dass gewisse Arten von Verordnungen nur nachdem sie eine gewisse Zeit auf den Tischen der beiden Häuser gelegen sind, ohne dass sich in dem Parlamente Opposition dagegen erhoben hat, wirksam werden. Sodann aber durch eine besondere Art der Publikation von jenen Verordnungen, welche der oben geschilderten Kritik im Parlament nicht unterliegen (s. darüber oben S. 141 f.).

Das Ergebnis unserer Darlegung geht nun dahin, dass es kein selbständiges Verordnungsrecht der Krone in England gibt, wie dies Gneist behauptet, kein Notverordnungsrecht und auch seit der Mitte des 19. Jahrhunderts kein Vollzugsverordnungsrecht kraft Prärogative. Gneist's Irrtum wurzelt in ungenügender geschichtlicher

massgebenden Kreisen zu Beginn des 19. Jahrhunderts (Metternich-System!) sicherlich mehr Anklang gefunden, als Locke, der von „angeborenen Menschenrechten" und dergleichen „schlimmen Sachen" handelt und der von der damals jungen Republik jenseits des Ozeans als Vater der Freiheits- und Menschenrechte geschätzt wurde. Wesentlich scheint mir übrigens unsere (meine und Friedmann's) Differenz nicht zu sein.

1) S. auch Ilbert, Legislative Methods and Forms a. a. O. p. 38 f.

Erkenntnis. Er übersieht, dass die englische Prärogative des Monarchen keine einheitliche Staatsgewalt ist, sondern bloss ein Bündel von Regalien. Weil er dies übersieht, konstruiert er das englische Verordnungsrecht ganz nach dem Muster des deutschen, resp. preussischen Staatsrechts. § 113.

Die heutigen Prärogativbefugnisse. Im allgemeinen. § 114.

Ist somit, wie oben gezeigt worden ist, die königliche Prärogative nicht eine Einheit, sondern nur eine Summe von Rechten, vergleichbar den mittelalterlichen Regalien, so wird man doch fragen müssen, welche funktionelle Bedeutung dieselbe im Rahmen der Verfassung habe. Man wird wohl sagen dürfen, dass diese Prärogativbefugnisse, abgesehen von den sog. „Kapacitäten", d. i. gewissen Vorzugseigenschaften des Königs, dieselbe Funktion erfüllen, wie die in den modernen kontinentalen Verfassungen vorkommenden Ermächtigungsklauseln für das königliche Verordnungsrecht.

Nur soweit diese Prärogativbefugnisse existieren kann innerhalb dieser einzelnen Befugnisse ein königliches Verordnungsrecht, abgesehen von dem durch Gesetze ermächtigten, geübt werden.

Sehen wir uns nun den Inhalt der königlichen Prärogative näher an, so müssen wir Prärogativ*eigenschaften*, die sog. capacities, von den Prärogativ*befugnissen* („prerogatives" im engern Sinne) unterscheiden. Von diesen letzteren wird in den folgenden Paragraphen noch gehandelt werden. Hier nur über die ersteren.

Unter den Prärogativ*eigenschaften* („capacities" oder wie *Blackstone* sie nennt „direct or substantial prerogatives") sind besonders zwei hervorzuheben:

1. *Der König ist unsterblich.* Er ist eine Corporation sole (s. darüber schon oben S. 75 f.).

2. *Der König kann nicht Unrecht tun.* Gegen ihn laufen keine Klagen, nur eine „petition of right", deren Genehmigung von seinem Gutdünken abhängt (s. oben S. 88 ff.). Gegen ihn läuft keine Verjährung. „Nullum tempus occurrit regi." Doch sind gegenwärtig durch ausdrückliche Gesetzgebung Ausnahmen von dieser Regel geschaffen, so z. B. verjähren Immobiliarklagansprüche der Krone nach 60 Jahren vom Tage der Klageführung (24 and 25 Vict. c. 62 s. 1). Namentlich gibt es aber auf dem Gebiete des Strafrechts solche Ausnahmen. So verjährt die Strafklage bei Hochverrat oder Mordanschlag gegen den Souverän nach 3 Jahren vom Zeitpunkte der Verübung (7/8 Will. III. c. 3 s. 5), desgleichen Zolldefraudationen (39/40 Vict. c. 36 s. 257) u. a. m.

3. *Der König ist unverletzlich* (12 Car II. c. 30). Die eben genannten „capacities" sind nur die wichtigsten. Daneben gibt es aber auch eine Reihe anderer, so z. B. die, dass die Krone von gewöhnlichen Gesetzen nicht betroffen wird, wenn sie nicht ausdrücklich im Gesetze als diesem unterliegend bezeichnet wird. (S. *Coke* im Magdalene College Case 10 Rep. p. 66, b.) Und zwar aus dem Grunde, weil, wie *Coke* sagt, die Krone nur mit ihrer Zustimmung ihre Rechte verlieren könne. Daher auch die Notwendigkeit, dass jedes Gesetz, wodurch die königliche Prärogative eingeschränkt werden soll, aus der Initiative der Krone oder mit ihrer Zustimmung eingebracht werden muss. (S. oben S. 453 f.).

Ferner wäre die Vorrechtseigenschaft des Königs hier zu erwähnen, dass, wo die Krone einen Schuldtitel an demselben Tage erwirbt, wie ein Privater, sie diesem einem Drittschuldner gegenüber immer vorgeht. (S. *Maxwell*, on Statutes a. a. O. p. 489 und die dort zitierten Rechtsfälle.) Schliesslich eine Reihe kleiner prozessualischer Vorrechte,

§ 114. auf die hier nur im allgemeinen verwiesen werden kann, weil ihre Aufzählung und Verständnis eine Darstellung des englischen Prozessrechts zur Voraussetzung hätte. Eines sei nur hier besonders hervorgehoben: Der Monarch kann nicht als Zeuge in Civil- oder Strafprozessen einvernommen werden. Dies war die Meinung der Kronjuristen 1818 (im Berkley-Peerage-Case)[1].

§ 115. Die Vertretung des Staats nach aussen.

Diese besteht in dem Rechte, Gesandte auswärtiger Staaten zu empfangen und Gesandte zu entsenden.

Die Entsendung von Gesandten erfolgt ausschliesslich kraft königlicher Prärogative. Der Einspruch des Parlaments gegen die Person des Gesandten u. a. gilt als unkonstitutionell (Todd I [3. ed.] 131). Die Krone hat die ausschliessliche Befugnis, die Souveräne fremder Staaten als solche anzuerkennen; die Gerichte müssen sich mit der Feststellung dieser Anerkennung durch den Staatssekretär der auswärtigen Angelegenheiten begnügen und dürfen derselben auf ihre Stichhaltigkeit nicht nachgehen. So ist 1894 im Rechtsfalle des Sultan von Johore in der Queen's Bench entschieden worden (1. Q. B. 1894 p. 162: „it must be treated as equivalent to a Statement by her Majesty herself, and if her Majesty condescends to state one of her Courts of Justice, that an individual cited before it is an independent sovereign . . that Statement must be taken as conclusive").

In dieser Prärogativbefugnis steckt noch das Recht der Krone die Anerkennung auswärtiger Staaten vorzunehmen (der Rechtsfall The United States of A. v. Wagner 3 Law Rep. 2 Ch. D. 582), zu erklären, welche Handelswaren sie als Kriegskontrebande auffasst, die Anerkennung und Wertung ausländischer Münze (Chitty, on the Prerogatives 1820, p. 199) u. a. m., insbesondere auch das Recht, Verträge mit dem Auslande zu schliessen.

§ 116. Die königliche Prärogative des Vertragsschlusses[2].

I. Die Form der Vertragschliessung.

Das Recht, Verträge mit dem Auslande zu schliessen, steht ausschliesslich dem englischen Könige zu, resp. den von ihm gewöhnlich hierzu delegierten Personen.

Diese Delegation erfolgt für jeden einzelnen Fall, heisst technisch meist Commission und ist eine Urkunde, die zur Einleitung und zum Abschluss des betreffenden Vertrages (treaty oder convention, letztere ein Vertrag, aus dem den Untertanen Rechte und Pflichten erwachsen. S. Renton XII, 270) ermächtigt. Sie wird unter dem grossen Siegel ausgefertigt, das aber vom Lord Kanzler nur dann beigedrückt werden darf, wenn ihn dazu ein mit königlichem Handzeichen versehener „warrant", der vom Staatssekretär der auswärtigen Angelegenheiten kontrasigniert sein muss, ermächtigt.

Die Ratifikation eines abgeschlossenen Vertrages, also die eigentliche Vertragsurkunde, die zum Austausch bestimmt ist, trägt ebenfalls das grosse Siegel, das unter denselben Voraussetzungen beigedrückt wird, wie zu der oben erwähnten Kommission. Früher war es üblich, dass die Originalurkunde in der Chancery in einer besonderen „Treaty" Roll inrolliert wurde, ganz so wie es bei den älteren Gesetzesurkunden der

1) S. Todd I. (3. ed.) 124. Doch ist dies von einer so hohen Autorität wie Campbell angezweifelt.

2) Literatur: Anson II. p. 58 f. Renton vol. XII. p. 270 ff. und der Rechtssatz Le Parlement Belge (23 L. R. Probate Division 129—155). Aus der deutschen Literatur: E. Meier, Ueber den Abschluss von Staatsverträgen 1874 p. 115 ff. Jellinek, Gesetz und Verordnung 177 ff und Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 1899, S. 134 ff.

Fall war. Desgleichen wurde auch die Kommission zum Abschluss des Vertrages inrolliert[1]). Die vorhandenen Rollen in der Chancery beginnen mit Eduard I. und enden mit dem 22. Regierungsjahre Jakob I. In der Chancery war es der Protonotar, der die Inrollierung vornahm. Seit 1792 hat aber diese und die anderen Tätigkeiten des Protonotars aufgehört. 1832 (2/3 Will. IV. c. 111) wurde das Amt überhaupt abgeschafft. Gegenwärtig wird die Originalurkunde und jenes Dokument, das den Austausch der Vertragsurkunden bescheinigt und mit den Siegeln der austauschenden Vertragsbevollmächtigten versehen ist, im Ministerium des Auswärtigen (Foreign office) deponiert. **§ 116.**

Schliesslich sei noch bemerkt, dass Handelsverträge wie andere Verträge durch das Auswärtige Amt negotiiert werden, dass jedoch das Handelsamt (Board of Trade), wenn nötig, hierbei um Rat gefragt, eventuell ein Delegierter desselben zu den Vertragsverhandlungen zugezogen wird. Postverträge hingegen werden ausschliesslich von der Zentralpostbehörde abgeschlossen und unterzeichnet. Nur ausnahmsweise, wenn sich Schwierigkeiten ergeben, greift das Auswärtige Amt ein[2]).

II. Das Verhältnis von König und Parlament bei Abschluss von Staatsverträgen.

Schon seit altersher, seit man überhaupt über die Frage nachzudenken begann, gehört der Abschluss von Staatsverträgen in die Sphäre königlicher Prärogative. So berichtet der französische Gesandte Dodieu, der den französisch-englischen Vertrag vom Jahre 1527 negotiieren sollte, dass Wolsey anfangs im Zweifel, ob solche Verträge vom Parlamente genehmigt werden müssten, schliesslich aber sich dagegen entschied[3]).

Diese Auffassung war bis in die Neuzeit die herrschende. Ja man glaubte sogar bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts, dass der englische König auf dem Wege des Vertrags das Landesrecht ändern dürfte. So sagt Blackstone: „It is the king's prerogative to make treaties, leagues, alliances with foreign States and princes .... Whatever contracts, therefore, he engages in, no other power in the kingdom can legally delay, resist, or annul."

Desgleichen erklärt etwa 50 Jahre später Chitty in seinem berühmten „Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown" (London 1820 ch. X p. 162 ff.): „It cannot be denied that as the king alone may make treaties, a treaty made by him with a foreign power forbidding any particular commercial dealings between the two countries, might have the effect of rendering it illegal for a British Subject to enter into such commercial transactions, contrary to such arrangements ..."

Ja noch so spät als 1856 wird die Deklaration von Paris als Vertrag abgeschlossen, wodurch Rechtssätze in Bezug auf das Recht der Neutralen festgestellt werden (z. B. Art. 2: „Le pavillon neutre couvre le Marchandise ennemie a l'exception de la contrebande de guerre"), ohne dem Parlament vorgelegt zu werden.

---

1) S. darüber und zum folgenden F. S. Thomas, Notes of Materials for the History of Public Departments 1846.

2) Diese Detailangabe verdanke ich der persönlichen Anfrage beim Foreign Office.

3) Letters and Papers, Foreign and Domestic of the Reign of Henry VIII. ed. Brewer. IV. part. 2 p. 1413: „Wolsey not content with this, wished it to be ratified by the Three Estates of France ... Demanded in return that of the Estates of England and told the Doctor (d. i. der Sekretär Wolsey's) that it could not be refused, as an article obliges the King to pass the treaty in the form of law. and no law can be passed in England without this. This objection trew the Doctor into great doubt, and he talked for a long time with the Cardinal, who was much troubled and recalled the english deputies. After consulting with them he assured the French that the authorisation of the Estates was not necessary, though he had often said before that it was told the same by More" ....

§ 116. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts änderte sich wohl diese Auffassung. Bei den Verhandlungen über den englisch-französischen Handelsvertrag von 1860 trat sie schon hervor[1]). Danach müssen alle Verträge, die Rechtssätze des heimischen Rechts abändern, und solche, welche dem Staate Geldverbindlichkeiten auferlegen, zu ihrer Ausführung von der Legislatur in den sich darauf beziehenden Vertragsartikeln genehmigt werden. In neuester Zeit, 1885, ist dies auch durch die Spruchpraxis der Gerichte anerkannt worden.

Im Rechtsfalle „Le Parlement Belge" handelte es sich um die Frage, ob der König durch Vertragsschluss mit einer auswärtigen Macht einem ausländischen Schiff die Immunität von Kriegsschiffen gewähren dürfe. Der belgische Dampfer „Le Parlement Belge" hatte als Postdampfer die Vermittlung des Postverkehrs zwischen Dover und Ostende übernommen, und dabei ein englisches Kauffahrteischiff durch Zusammenstoss arg beschädigt. Nun folgt Klage auf Schadenersatz. Das „Parlement Belge" nimmt die ihm durch Staatsvertrag zugesicherte Immunität, wie ein Kriegsschiff in Anspruch.

Frage: Konnte der König so weit durch Vertragschluss das Common law, das die Entschädigung verlangt, abändern? Der Richter Robert Phillimore erklärt dies für unmöglich, trotzdem der Sollicitor General, der Kronanwalt, der gegenteiligen Meinung ist. Phillimore erklärt es für unzulässig, dass durch Vertrag die Individualrechte der Untertanen eingeschränkt werden könnten, es wäre denn, dass das englische Parlament diesen Teil des Vertrags durch Gesetz zum Rechtssatz erhoben hätte (Law Rep. 1879 Probate Division pp. 129—155). Dies ist auch die heute geltende Rechtsüberzeugung.

Freilich wird aber auch zugestanden, dass intra legem, nicht aber contra legem, die Krone bindendes Recht durch Verträge mit auswärtigen Staaten schaffen könnte (R. v. Wilson 3. Q. B. D. 1878 p. 42 und Renton vol. V. 273). Bei Verträgen aber, die das geltende Landesrecht abändern oder dem Volke neue Auflagen machen, ist eine sog. enabling Act nötig. In der Zwischenzeit erfolgt die Ratifikation des Vertrags durch das auswärtige Amt schon nach vorläufiger Resolution des Unterhauses, die den Vertrag genehmigt[2]).

Soferne aber weder Rechtssätze in Frage kommen noch Geldverbindlichkeiten kontrahiert sind, bedarf es zur Ausführung der Verträge gar keines Gesetzes und keiner parlamentarischen Mitwirkung. Denn, sagt Lord Derby, damals noch Lord Stanley (H. D. vol. 187 p. 916): „All I can say is, that under the constitution under which we live the power of making treaties is vested in the executive upon their own responsibility."

Freilich hat über dieser Prärogativbefugnis die parlamentarische Regierung resp. das Unterhaus im Sinne eines Ansichbringens des betreffenden Verwaltungszweiges die Hand schon ausgestreckt. Schon der Umstand, dass die Minister der Majorität des Unterhauses entnommen sein müssen, verhindert, dass ein Vertrag abgeschlossen wird, der die ausdrückliche oder stillschweigende Missbilligung des Unterhauses gegen sich hat. (So auch Lord Stanley a. a. O.: „If I may judge from my own feelings, so far from trying to strain that responsibility, a minister will always desire to be supported by the knowledge that the opinion of the house is in his favour".)

1) S. eine gute Wiedergabe derselben bei Meier a. a. O. S. 124 ff.

2) So wurde auch die sog. „Zuckerkonvention" („Sugar Convention"), wodurch das Prämiensystem der Staaten eingedämmt werden soll, dadurch, dass England von dem Zucker aus Prämienstaaten (bounty fed sugar) eine Zuschlagssteuer erhebt, am 5. März 1902 von den vertragschliessenden Staaten unterzeichnet, am 24. November 1902 vom Unterhause durch Resolution genehmigt und am 1. Februar 1903 durch die Signatarmächte ratifiziert. Im Mai 1903 wurde erst die enabling Act eingebracht.

§ 116. Aber auch gewisse Kategorien von Verträgen müssen seit 1869 dem Unterhause vorgelegt werden, ehe sie rechtsverbindlich werden. Es sind dies seit 1869 Post- und Telegraphenverträge, die auf eine Reihe von Jahren die englische Regierung binden und den englischen Staatsschatz belasten. Die Vorlage muss sofort nach Ratifikation, oder wenn das Unterhaus in dieser Zeit nicht tagt, 14 Tage nach seinem Zusammentritt erfolgen. Das Unterhaus muss sie durch Resolution ausdrücklich genehmigen, ehe sie für den englischen Staat verbindlich werden (St. O. 72 f.). Bedarf ein solcher Vertrag noch ausserdem einer Konfirmation durch Gesetz, so darf dies niemals eine Private Act, sondern muss immer eine Public Act sein (St. O. 74).

Schliesslich sei noch erwähnt, dass alle Verträge nach ihrer Ratifikation, wie mir im Foreign office mitgeteilt wurde, dem Parlament vorgelegt werden. Seit 1892 pflegen sie auch zu diesem Zwecke in einer besonderen Form („Treaty Series") in Oktavformat gedruckt zu werden.

Wichtige Verträge begleitet das Parlament nach ihrer Vorlage noch mit an die Krone gerichteten Adressen. Insbesondere ist es üblich in dieser Form Friedensschlüsse zur Kenntnis zu nehmen. Die hiebei (so nach dem Krimkrieg 1856 und nach dem Friedensschluss mit den Buren 1902) eingeschlagene Prozedur ist gewöhnlich die[1]), dass unmittelbar nach dem Friedensschluss der Wortlaut des Vertrages mit den „pourparlers", die dazu geführt haben, dem Parlament vorgelegt wird. Eine Woche nach der Vorlage wird auf die Diskussion des Vertrages eingegangen. Schliesslich einigen sich beide Häuser in einer Adresse, in der der Krone für die Mitteilung gedankt und auch die Versicherung ausgesprochen wird: „while we should have deemed it our duty cheerfully to afford her Majesty our firm support if it had unfortunately been found necessary to continue the war, we have learnt with joy and satisfaction that his Majesty has been enabled to re-establish peace on conditions honourable to her Majesty's Crown and which fully accomplish the great objects for which the war was undertaken."

Die oberste Kommando- und Kriegsgewalt. § 117.

1. Unter dieser Befugnis wurde früher auch das Pressen von Männern und Schiffen für den Seedienst (sog. Impressment) verstanden, das gegenwärtig noch formell juristisch[2]) fortbesteht, aber nicht praktiziert wird. Es besteht nur für die seemännische Bevölkerung des Reichs. Ausgenommen sind Personen, welche 2 Jahre hindurch bereits zu See gefahren sind (13 Geo. II. c. 17 s. 2), Personen, die sich zum Seedienst für 3 Jahre bereits verdungen, Personen, die durch 5 Jahre bereits in der königlichen Flotte gedient haben. Letztere beide Kategorien sind aber nur für 1—2 Jahr vom Impressment eximiert, wenn eine dies anordnende Proklamation ergangen ist (5/6 Will. IV. c. 20 s. 2). Das Verfahren beginnt mit eben dieser Proklamation und mit warrants der Admiralität, gerichtet an Seeoffiziere, welche zum Presszug (pressgang) ermächtigen. Widerstand gegen das Pressen rechtfertigt eventuell den Gebrauch der Waffe bis zur Vernichtung des Menschenlebens. Personen unter 18 oder über 50 Jahre können nicht gepresst werden.

2. Eine andere wichtige Befugnis, die aus dem obersten Kommando über die Armee gefolgert wurde, war das Recht des Königs zur Feststellung der Kriegsartikel,

---

1) S. Times vom 6. Juni 1902 (Political Notes).

2) S. Foster, Crown Law Discourses 2. ed. 1776 p. 164. Derselbe: A Discourse on the Impressing of Marines. London 1774. Chitty a. a. O. p. 166 ff. Prendergast, The Law of the Navy 1852 p. 78 und 130.

§ 117. d. i. des Militärstrafrechts. Gegenwärtig sind dieselben durch Gesetz (Army Act von 1881) festgelegt.

Für die konstitutionelle Ausübung der hier in Betracht kommenden Prärogative, nämlich der obersten Kommando- und Kriegsgewalt, namentlich im Sinne der Bill of rights, die das Halten einer ständigen Armee von der Zustimmung des Parlaments abhängig macht, ist der Staatssekretär des Krieges verantwortlich.

In obiger Prärogative steckt auch das Recht der Kriegserklärung, -führung und des Friedensschlusses. Dies gibt der Krone die Befugnis zu Prisen auf Grund richterlichen Urteils (sog. prize) oder ohne solches (sog. booty). Die früher übliche Ermächtigung von Privaten, Prisen zu nehmen, also zu kapern, ist nun durch die Unterzeichnung des Pariser Friedens (1856) von Seite Englands aufgegeben (Renton vol. 10 p. 313).

Der Krone steht das Recht zur Blokade und zum Embargo zu (d. i. im englischen Rechte Beschlag auf Schiffe und Hafensperre, arrêt de prince), aber nur in Zeiten des Krieges[1]). Auch kann die Krone freies Geleite gewähren (grant of safe conduct) sowie die Handelsbeschränkungen, die gegen feindliche Länder vorgenommen worden, im einzelnen Falle mässigen oder aufheben und zwar für ein ganzes Land oder für einzelne Individuen (Chitty a. a. O. p. 171).

Der Krone steht selbstverständlich auch das Recht zu, den Staat mittels Proklamation neutral zu erklären, wie dies auch letzthin zu Beginn des russisch-japanischen Krieges erfolgt ist (London Gazette vom 11. Februar 1904).

§ 118. Der König als Quelle der Gerichtsgewalt (fountain of justice).

I. Dieselbe wird in seinem Namen ausgeübt. Hat er das Recht der Gerichtsorganisation? Für die bestehenden Gerichte jedenfalls nicht, — das wäre eine Aenderung des common law. Wohl aber kann er de jure neue Gerichte einrichten, sofern nicht den Untertanen neue Geldlasten auferlegt werden und soferne das bestehende Recht und Verfahren nicht abgeändert wird[2]). Es müssen nämlich diese so errichteten neuen Gerichte nur nach common law judizieren, nicht aber nach einem anderen Rechte, z. B. nach Kolonialrecht oder nach equity. Alle diese Beschränkungen der Gerichtsorganisation durch den König machen es diesem nur möglich, in den Kolonien Gerichte, die nach Common law judizieren, einzurichten. Aber auch dies ist für jene Kolonien, die eine selbständige Repräsentativverfassung besitzen, ausgeschlossen. Infolgedessen ist die Gerichtsorganisation durch Gesetz zur Regel geworden.

---

1) Fremden (holländischen) Schiffen gegenüber wurde jedoch auch in Friedenszeiten das Embargo 1832 mittelst order in council geübt und von Lord Palmerston (H. D. vol. 15 p. 818) als konstitutionell verteidigt. Freilich handelte es sich damals um eine Zwangsmassregel, um den König von Holland zur Erfüllung seiner Vertragsverbindlichkeit anzuhalten.

2) S. Todd I. (3 ed.) p. 147. Fall des Bischofs Colenso in Moore, Privy Council Cases. N. S. vol. 3 p. 115. Anson II. p. 472 ff. Forsyth a. a. O. pp. 55—63 und 186 ff. Dass die Krone nicht das Recht hat, auf dem Wege der Gerichtsorganisation ein neues Rechtsmittel zu schaffen, ist durch Rechtsspruch festgestellt (1884 Q. B. vol. 14 p. 208: Richter Mathew: „There is no precedent . . . in constitutional times for such an alteration of the procedure of the Courts otherwise then by statute"). Urteil des Privy Council im Rechtsfalle des Bischofs Colenso: „It is a settled constitutional principle or rule of law, that although the crown may by its prerogative establish courts to proceed according to the common law, yet that it cannot create any new court to administer any other law and it is laid down by Lord Coke in the IV. Institute, that the Erection of an new court with new jurisdiction cannot be without an Act of Parliament".

II. In der Eigenschaft als Quelle der Gerichtsbarkeit besitzt der König auch das Begnadigungsrecht. **§ 118.**

Das Begnadigungsrecht (prerogative of mercy)[1]) umfasst die eigentliche Begnadigung (pardon), Strafumwandlung (commutation) und Strafaufschub (reprieve). Delegation an die Kolonialgouverneure findet auch zuweilen statt. Der König übt diese Prärogativbefugnis nur auf Rat und unter der Verantwortlichkeit des Staatssekretärs des Inneren (home secretary). (S. Wellington, Despatches Civil Service, vol. VI. p. 314 und 319). Früher war die Beidrückung des Grossen Siegels nötig, gegenwärtig genügt bei allen nicht durch Todesstrafe sanktionierten Verbrechen die Beidrückung des kleinen Handsiegels (sign mannual). Die Kontrasignatur des Staatssekretärs ist erforderlich (7 and 8. Geo IV. c. 20 s. 13). Die Form des Begnadigungsakts ist der royal warrant.

Das Begnadigungsrecht des Königs hat folgende Schranken:

1) Es darf nicht schon für ein künftiges Verbrechen geübt werden. Das würde eine Art Verbrechensmonopol schaffen.

Die Act of Settlement drückt dies (s. III. 1. f.) so aus, dass kein königlicher Pardon einem Impeachement gegenüber beweiskräftig eingewendet werden könne („That no pardon under the Great Seal of England be pleadable to an impeachment by the Commons in Parliament"), und meint den Fall, wo ein Minister einer Anklage gegenüber eine solche „Licenz zum Verbrechen" einwenden wollte. Praktisch kann diese Einschränkung wie der Rechtsfall Reg. v. Boyer zeigt, heute noch insofern werden, als ein Zeuge die Aussage über ein Verbrechen, das er begangen hat und wegen dessen er von der Krone begnadigt worden, aus dem Grunde verweigern darf, weil ihn solch Zeugnis der Strafverfolgung durch Impeachment aussetzen könnte (s. Renton a. a. O. p. 383).

2) Das Begnadigungsrecht verleiht nur die Immunität von der Strafverfolgung respektive dem Strafvollzug. Es kann sich aber nicht so weit erstrecken, um den verbrecherischen Akt selbst legal zu machen. Ein Amt, das auf verbrecherischem Wege erworben worden, bleibt dem Verbrecher selbst dann nicht, wenn er begnadigt worden ist.

3) Das königliche Begnadigungsrecht kann keinem zu Teil werden, der nach der Habeas corpus Act 1679 (31 Carl. c. 2 Art. XII) zur Strafe des Prämuniere (d. h. zum Verfall von Hab und Gut und zu schweren Leibes- und Freiheitsstrafen) deswegen verurteilt worden, weil er wider das Recht des Landes einen Engländer deportiert hat.

4) „Non potest rex gratiam facere cum damno et injuria aliorum." Das königliche Begnadigungsrecht hat an den Individualrechten Dritter seine Schranken. Es kann nicht deren wohlerworbene Rechte verletzen.

Ein Begnadigter ist, wie die Juristen sagen[2]), ein „neuer Mann, a new man", d. h. er wird durch die Begnadigung vollständig rehabilitiert und in seine früheren Rechte wieder eingesetzt. So wurde auch entschieden[3]), dass eine Begnadigung die Unfähigkeit zur Führung einer Gewerbelizenz (Schlachthausbetrieb) aufhebe.

In Irland übt der Lord Lieutenant das Begnadigungsrecht aus und wird hiebei von seinem Chief Secretary beraten. Ist dieser über den Rat, den er erteilen soll, nicht gleich schlüssig, so legt er die Frage dem Lord Kanzler von Irland, eventuell auch dem von England vor. (Siehe Morley in den Verhandlungen des Unterhauses vom 9. Febr. 1893.)

---

1) S. Anson II. p. 238f. Renton vol. 8 p. 383ff.
2) Hawkins, Pleas of the Crown c. 37 s. 35 und 37.
3) 1890, 24 Q. R. 561.

§ 119. Der König als Haupt der Staatskirche[1])

(Englisches Staatskirchenrecht).

I. Wer da glaubt, dass die englische Staatskirche erst mit der Reformation entstanden ist, irrt bedeutend. Schon seit der Zeit Wilhelm des Eroberers waren hier Verhältnisse geschaffen, die an den heutigen Zustand erinnern. Vor allem wurde schon damals festgesetzt, dass niemand ohne Erlaubnis des Königs den Bischof von Rom als apostolischen Papst betrachten dürfe, dass kein Engländer päpstliche Bullen empfangen dürfe, ehe sie dem Könige zuerst zur Kenntnis gebracht wären, dass schliesslich der Erzbischof von Canterbury nichts in einem Bischofskonzil anbefehlen dürfe, was nicht zuvor vom Könige genehmigt wäre (s. Stubbs I. p. 285).

Seit Heinrich I. war es feststehende Uebung, dass kein päpstlicher Legat ohne königliche Lizenz Jurisdiktionsbefugnisse ausüben durfte und durch die Konstitutionen von Clarendon 1164 wurde die Grenze zwischen geistlicher und weltlicher Gerichtsbarkeit sehr zu Gunsten der letzteren in dauernder Weise festgelegt.

Unter den Nachfolgern dieser Könige wurde die katholische Kirche durch Prämuniregesetze (das erste unter Eduard III., s. Friedberg, die Grenzen zwischen Staat und Kirche 1872 S. 738 ff.) d. h. durch Gesetze, die Güterkonfiskation und staatliche Aechtung auf jeden unerlaubten Verkehr mit der römischen Kurie setzten, sowie durch writ of prohibition, welches jede Anmassung kirchlicher Gerichtsbarkeit über die vom Staate gesetzten Grenzen zurückwies, ganz in Unterwürfigkeit unter die Krone gebracht.

Die Reformation brachte folgende Neuerungen: Zwar das Gesetz Heinrich VIII. (26 H. VIII. c. 1), wonach der König „das einzige oberste Haupt der englischen Kirche" sein sollte, wurde unter Mary aufgehoben, ohne je zu neuem Leben zu erwachen. Aber durch die Suprematieakte Elisabeths (1 El. c. 1) wurde von allen Amtsträgern verlangt, durch Eid anzuerkennen, dass die Königin von England über alle Personen und über alle weltlichen und geistlichen Angelegenheiten unter Ausschluss jeder auswärtigen Macht souverän sei. Sektion 17 der genannten Akte legte alle geistliche Jurisdiktion, wie sie durch Visitation etc. in katholischer Zeit ausgeübt worden war, in die Hände der Krone.

Auch die endgültige Entscheidung in geistlichen Streitsachen, die dem Papste früher zugestanden hatte, wurde durch 24 Hein. VIII. c. 12 abgeschafft, und an deren Stelle trat durch 25 Hein. VIII. c. 19 der Kanzlergerichtshof, der zur Erledigung der Streitsache eine Kommission ad hoc delegierte, den sog. Court of Delegates. An dessen Stelle ist seit 2/3 Will. IV. 92 und 3/5 Will. c. 42 das Judicial Committee des Privy Council getreten.

Der König ist nun heute nach all der Reformationsgesetzgebung „das Haupt der englischen Staatskirche". Das will aber durchaus nicht sagen, dass er summus episcopus ist. Er hat keine spirituellen Funktionen auszuüben, nach herrschender Rechtsüberzeugung (s. Anson II. 403 f. und Elliot a. a. O. 20 f.). Dagegen hat er:

1) Ein umfassendes Besetzungsrecht von kirchlichen Pfründen und Aemtern.

2) Mit und ohne Parlament ein Verordnungs- resp. Gesetzgebungsrecht für die Kirche unter Mitwirkung und Verantwortlichkeit der staatlichen Minister. Eine Konsequenz davon ist die Tatsache, dass die Grundlagen der Kirchenverfassung, der Katechismus in Gestalt der Thirty-Nine Articles (letzte Fassung von 1662!), und die Liturgie in Form des Common Prayer book durch Parlamentsgesetze genehmigt, nunmehr Bestandteil des bürgerlichen Rechts sind und nur durch Parlamentsakte abgeändert werden können, dass ferner alle

1) Literatur an entsprechendem Orte zitiert.

kirchlichen Canones, die von den Kirchenversammlungen des Landes (convocations) beschlossen werden; auch noch die Sanktion des Parlaments nötig haben, wenn sie ausser den Klerus noch die Laienwelt binden sollen. (Elliot a. a. O. p. 47 und Anson II. p. 409.)

3) Der König ist oberster Richter in geistlichen Streitsachen und übt diese Tätigkeit im Privy Concil resp. in dem Judicial Committee desselben aus.

Kommt noch dazu, dass die Erzbischöfe und ein Teil der Bischöfe Englands als Vertreter des Klerus im Oberhause sitzen, dass ferner die anglikanische Kirche in ausgedehntem Masse Staatssubventionen bezieht, so erhält man eine Uebersicht über die Gründe, die dazu führen, diese Kirche als Staatskirche (englisch: Establishment[1]) of the Church) zu bezeichnen.

Der Kontrast mit der irischen Kirche anglikanischer Observanz, die seit 1869 entstaatlicht ist (disestablished), wird dies zur Genüge klar machen. In Irland hat das Besetzungsrecht der Krone zu Pfründen etc. aufgehört. Das Parlament hat keine Autorität mehr, die Verfassung der irischen Kirche zu bestimmen. Diese tut dies nun aus eigener Machtvollkommenheit in einer Generalsynode, bestehend aus zwei Häusern, dem Hause der Bischöfe, wo 12 dieser kirchlichen Würdenträger sitzen, und dem Hause der Repräsentanten, wo 208 Vertreter der Geistlichkeit und 416 Vertreter der Laienwelt sitzen. Diese Vertretung selbst ist nicht etwa aus dem Willen der Staatsorgane heraus entstanden, sondern durch freie Betätigung der kirchlichen Autonomie und auch nur durch diese abänderbar.

Ueber kirchliche Angelegenheiten judizieren nicht mehr geistliche Gerichte, die, wie in England, ein Bestandteil der staatlichen Gerichtsorganisation sind. Die oberste Gerichtsbarkeit der Krone als „head of the Church" hat damit selbstredend aufgehört. Und auch die weltlichen Gerichte, soferne sie sich mit Angelegenheiten der irischen Kirche zu befassen haben, bringen das antonomisch gesetzte Recht derselben nicht etwa als Landesrecht, wie das der englischen Staatskirche zur Anwendung, nicht als law, sondern als „Vertrag" (Kontrakt). (S. Elliot p. 134—137.)

II. Die kirchlichen Aemter und das königliche Besetzungsrecht.

Die kirchlichen Aemter lassen sich nach zwei Gesichtspunkten gruppieren, nach dem ihrer geistlichen und nach dem ihrer administrativen Funktionen.

Nach den ersteren geordnet zerfallen die englischen Kirchenämter in die der Bischöfe, Priester und Diakone. Sie korrespondieren in Bezug auf ihre Funktionen mit den gleichnamigen der katholischen Kirche und haben hier im Rahmen einer staatsrechtlichen Betrachtung keine weitere Besprechung zu erfahren.

Nach den Verwaltungsfunktionen innerhalb der Staatskirche unterscheidet man Erzbischöfe, Bischöfe, Dekane (deans) mit oder ohne Kapitel, Archidiakone, Landdekane und die einfachen Seelsorger (rector, vicar, curates).

Die beiden Erzbischöfe haben jeder einen eigenen Verwaltungsbezirk: die Provinz. Ganz England zerfällt in die beiden erzbischöflichen Provinzen von York und Canterbury. Die erstere umfasst, abgesehen von der erzbischöflichen, noch 9, die letztere 24 bischöfliche Diözesen. Die Begründung einer solchen Diözese kann nur auf Grund

[1]) Interessant ist übrigens auch, dass sich die englische Staatskirche als „katholisch" bezeichnet und behauptet, dass sie die Trennung mit der grossen katholischen Kirche durchaus nicht vollzogen hätte, sondern durch die Reformation nur einige der hervorragendsten Uebelstände am Leibe der alten Kirche beseitigt hätte. Dies besagt noch aus neuerer Zeit ein Manifest, von den beiden Erzbischöfen und 20 Bischöfen gefertigt aus dem Jahre 1851 (s. Phillimore, Ecclesiastical Law 2 ed. 1895 vol. I. ch. 2).

§ 119. eines Gesetzes erfolgen, da sie die Begründung von Jurisdiktionsrechten inkludiert. (S. Fall des Bischofs Colenso, Re Lord Bishop of Natal 3 Moore P. C. (N. S.) 148 und Forsyth, Cases and opinions a. a. O. p. 17.)

An der Spitze jeder Diözese steht der Bischof. Er wird in seinen Seelsorgefunktionen unterstützt einerseits durch Suffraganbischöfe, wo solche von Alters her waren, wie in den Diözesen von Dover, Nottingham und Bedford, oder von der Krone mittelst Order in council (s. 51/2 Vict. 56) geschaffen worden sind, andrerseits durch den Dekan und das Kapitel, die in der Diözese vorhanden sind. Suffraganbischöfe sind niemals zum Sitzen im Oberhause berechtigt.

Das Kapitel ist eine juristische Person mit eigenem Vermögen. Die Mitglieder desselben heissen „canons" und diejenigen von ihnen, welche einen Anteil am Einkommen des Kapitels haben „prebendaries".

Die bischöfliche Diözese zerfällt in Archidiakonate, an deren Spitze der Archidiakon, mit Visitations- und jurisdiktionellen Befugnissen ausgestattet, steht. Der Archidiakonat zerfällt in Landdekanate, an deren Spitze ein Landdekan zur Beaufsichtigung der Kirchspiele seines Bezirks steht.

Die Seelsorger in den Kirchspielen sind der Rektor, d. i. derjenige Priester, der im vollen Genuss des Pfründeneinkommens steht, der Vikar, der zwar wie der Rektor inamovibel ist, aber nur einen Teil des Pfründeneinkommens bezieht, der Assistant curate, der amovibel ist und dem ordentlichen Seelsorger nur aushilft. Eine eigene Species sind die „perpetuate curates", welche durch Ausübung des Laienpatronats ernannt vom Patron, ein Stipendium erhalten, vom Bischof lizenziert werden müssen. Sie bedürfen aber im Gegensatz zu den vorhin genannten inamovibeln Seelsorgern nicht der institutio canonica (s. Elliot a. a. O. p. 37).

Die kirchlichen Immunitäten, d. h. die Freiheiten gegenüber den Jurisdiktionen der genannten Amtsträger, die sog. „peculiars", haben heute ganz ihre alte jurisdiktionelle Bedeutung verloren (Anson II. p. 415).

Die Priester der englischen Kirche haben besondere Standesprivilegien. Vor allem die privilegia odiosa. Dahin gehören zunächst die Unfähigkeit zum Unterhause (41 Geo III c. 63) oder zu einem städtischen Amte (45/6 Vict. c. 50 s. 15) gewählt zu werden, das Verbot sich an einem industriellen oder ackerbautreibenden Gewerbe zu beteiligen.

Besondere Vorteile, die aus der Priesterstellung hervorgehen, sind die Befreiung vom Geschworenendienst, die Freiheit von jeglicher Verhaftung in Ausübung des Seelsorgeberufs oder auf dem Wege zu solcher Ausübung oder von dort.

Seinen Charakter als Priester kann dieser aufgeben, da die Act 33/4 Vict. c. 91 den Character indelebilis aufhob und dem Priester die Möglichkeit gab, in urkundlicher Form seine Priestereigenschaft aufzugeben, um dadurch die derselben anhaftende Unfähigkeit zur Bekleidung gewisser öffentlicher Funktionen und Aemter zu beseitigen.

Die Besetzung aller dieser Aemter ist unter verschiedene Personen aufgeteilt, der König hat aber den Hauptanteil daran. Die Krone ernennt alle Erzbischöfe, Bischöfe, Kapiteldekane. Die Kanoniker der Kapitel werden zum Teil von der Krone zum Teil von dem Bischof der Diözese ernannt. Von dem letzteren werden auch die Archidiakone und die Landdekane bestellt. Die Krone hat auch einen ausgedehnten landesfürstlichen Patronat bei Besetzung der Kirchspielpfründen, ja mitunter sogar bei der Besetzung von Archidiakonaten und Kanonikaten der Kapitel, nämlich dann, wenn die zu besetzende Vakanz durch Erhebung des vormaligen Amtsträgers auf einen Bischofstuhl geschaffen ist (Anson II. p. 419).

Besondere Betrachtung verdienen die Besetzung von Bistümern und das Laien-

patronat in England. § 119.

Die Besetzung der Bistümer erfolgt nominell durch Wahl der Kapitel, wo solche bestehen; in Wirklichkeit durch die Krone. Der Vorgang der Besetzung ist heute durch die Act 25 Heinr. VIII. c. 20 in Verbindung mit 1 Eliz. c. 1 s. 2 wie folgt geregelt. Wenn eine bischöfliche Vakanz eingetreten ist, berichtet das Domkapitel dem Könige hierüber und erhält von ihm die Erlaubnis den künftigen Bischof zu wählen. (Sog. congé d'élire unter dem grossen Siegel). Diese scheinbare Wahlerlaubnis wird aber in ihr Gegenteil verkehrt durch das den congé d'élire begleitenden letter missive, in welchem, wie die obcit. Akte sagt, der Name des zu Wählenden vom Könige dem Kapitel bekannt gemacht wird („with a letter missive containing the name of the person which they shall elect and choose") und das Kapitel „soll mit aller Schnelligkeit in der vorgeschriebenen Form diese Person wählen und keine andere" („shall with all speed and celerity in due form elect and choose the same person .... and none other").

Nach der Wahl erlässt der König ein Patent, indem er die „Zustimmung" zur erfolgten Wahl und dem Erzbischof u. a. Bischöfen den Auftrag zur Konfirmation und Konsekration des so „Gewählten" gibt. Im Jahre 1880 ward der Antrag gestellt und eine Bill eingebracht, wonach die Komödie des „congé" ganz beseitigt und jeder Bischof durch Letters Patent des Königs ernannt werden sollte, wie dies auch jetzt schon für jene Diözesen durchgeführt ist, welche, weil neu kreiert, kein Domkapitel haben (Renton vol. 3 p. 272 z. B. Bistum St. Alban's Liverpool, Newcastle, Southwell, Wakefield). Aber die Bill wurde verworfen (Elliot p. 118).

Der Laienpatronat ist in England ein dingliches Recht und wie dieses veräusserlich. Nur darf er nicht seit der Benefices Act von 1898 (61/2 Vict. 48 s. 1 Abs. 9) auf dem Wege öffentlicher Auktion, wie früher, versteigert werden. Auch kann nunmehr der Bischof, was er früher nicht durfte, einen ungeeigneten Präsentierten zurückweisen (s. Elliot p. 122 f.). Das Patronatsrecht darf nicht von einem Katholiken ausgeübt werden und nicht von einem Fremden, d. h. Nichtengländer. Dagegen wohl von einem Engländer, der Jude ist (Elliot a. a. O. 122). Streitigkeiten betreffs des Patronats werden schon seit den Konstitutionen von Clarendon vor den ordentlichen bürgerlichen Gerichten und nicht vor den geistlichen ausgetragen. Das Kapitel 1 der Konstitutionen sagt: „De advocatione et praesentatione ecclesiarum si controversia emerserit inter laicos, vel inter clericos et laicos, vel inter clericos, in curia domini regis tractetur et terminetur."

Diesen der Krone gewährten umfassenden Befugnissen der Aemterbesetzung entspricht auch eine umfassende Staatssubventionierung der Kirche namentlich für die Aufbesserung des Pfründeneinkommens. Zwei Behörden des Staats sind damit beauftragt, die „Governors of the Bounty of Queen Anne for the Augmentation of the Maintenance of the Poor Clergy", welche durch Gesetz von 1703 (2/3 Ann. c. 20) als juristische Person eingerichtet, und die „Ecclesiastical Commissioners for England", welche 1836 eingesetzt und mit Korporationsrechten ausgestattet, 1840 und 1850 reorganisiert und 1855 (durch 19/20 Vict. c. 56) mit den schon früher eingerichteten Church Building Commissioners zu einer Behörde vereinigt wurden.

Die Governors of Q. A. B. beziehen die in katholischer Zeit als Annaten und Zehenten vom Papste erhobenen Einkünfte (sog. First Fruits and Tenths). Sie haben als Hauptaufgabe dem niederen Klerus in Gestalt einmaliger Ausstattung, nicht fortlaufender Renten, das Pfründeneinkommen aufzubessern, sowie an bedürftige Pfründeninhaber Darlehen zur Ausbesserung von Pfarrhäusern etc. zu vergeben.

Die Ecclesiastical Commissioners, deren Zusammensetzung seit der Reor-

§ 119. ganisation von 1850 eine Vermehrung des geistlichen Elements auf Kosten des weltlichen aufweist — sitzen doch in dieser Behörde alle Erzbischöfe und Bischöfe von Amtswegen, während nur 7 von der Krone und 2 vom Erzbischof von Canterbury ernannte Laien nebst einer Anzahl weltlicher Staatsbeamten in der Behörde vertreten sind — führen die laufenden Geschäfte durch Delegierte, die Church Estate Commissioners, von denen bloss zwei besoldet sind, der dritte nicht. Der Grundstock ihres Kapitals stammt teils von den ehemaligen Church Building Commissioners, denen seiner Zeit eine Staatssubvention von $1^1/_2$ Millionen £ bewilligt worden war (s. Makower a. a. O. p. 279/80) teils aus der Verwaltung jener Pfründen des höheren Klerus, der sich an Stelle des schwankenden Pfründeneinkommens mit einem fixen Jahresgehalt zufrieden gibt. Die Mehrzahl der englischen Bischöfe bezieht nunmehr ein fixes Gehalt (Makower a. a. O. 282/3). Dafür werden die Pfründen dieser Würdenträger u. a. Kirchenämter, wie Kapitularen etc. von den Ecclesiastical Commissioners verwaltet und die Reinerträgnisse zur Ausgleichung der Einkommenverschiedenheit und Aufbesserung der Pfründeneinkommen verwendet. Den Ecclesiastical Commissioners liegt auch die Neueinrichtung von Kirchspielen und die Ausstattung neu kreierter Pfründen ob.

Governors of Q. A. B und Ecclesiastical Commissioners erstatten der Regierung durch Vorlage der Rechnungen alljährlich Berichte über ihre Verwaltung, welche auch dem Parlamente vorgelegt werden müssen.

III. Die Gesetzgebung in der Kirche und die königliche Prärogative. Mittelst der als „Submission of the Clergy“ bekannten Act 25 Hen. VIII. c. 19 erkannte der englische Klerus an, dass seine Synoden, die Convocations, nur durch königliches Schreiben einberufen werden könnten, dass sie ohne Genehmigung des Königs keine neuen Canones beschliessen dürften und dass dieselben zu ihrer Rechtsverbindlichkeit für den Klerus der Sanktion des Königs, und zu ihrer Rechtsverbindlichkeit der Laienwelt gegenüber der Sanktion des Parlaments bedürften.

Die Einberufung der kirchlichen Konvokationen für jede Provinz erfolgt durch königliches an den resp. Erzbischof gerichtetes Schreiben. Der Erzbischof erlässt dann die Weisungen an seine Untergebenen u. s. f. Auf gleiche Weise vollziehen sich Prorogation und Auflösung der Konvokationen.

Jede Konvokation hat zwei Häuser [1]). In dem Oberhause sitzen die Bischöfe,

---

1) Convocation of Canterbury. Upper house: Archbishop of Canterbury, President; Bishops of London, Winchester, Bangor, Bath and Wells, Bristol, Chichester, Ely, Exeter, Gloucester, Hereford, Lichfield Lincoln, Llanddaff, Norwich, Oxford, Peterborough, Rochester, St. Alban's, St. Asaph, St. Davids, Salisbury, Southwell, Truro, Worchester. Lower house: Ex officio. — Deans of Canterbury, St. Paul's (London), Wincester, Bangor, Wells, Bristol, Chichester, Ely, Exeter, Gloucester, Hereford, Lichfield, Lincoln, Llandaff, Norwich, Christchurch (Oxford), Peterborough, Rochester, St. Asaph, St. David's, Salisbury, Worcester, Westminster, Windsor. Archdeacons of Canterbury, Maidstone, London, Middlesex; Winchester, Surrey, Isle of Wight; Bangor, Merioneth; Bath, Wells, Taunton; Bristol; Chichester, Lewes; Ely, Bedford, Huntingdon, Sudbury; Exeter, Totnes, Barnstaple; Gloucester, Cirencester; Hereford, Ludlow; Stafford, Stoke, Salop; Lincoln, Stow; Llandaff, Monmouth; Norwich, Norfolk, Suffolk; Oxford, Buckingham, Berks; Northampton, Oakham, Leicester; Rochester, Southwork, Kingstone; St. Alban's, Colchester, Essex; St. Asaph, Montgomery, Wrexham; St. David's, Cardigan, Brecon, Caermarthen; Sarum, Wilts, Dorset; Nottingham, Derby; Cornwall, Bodmin; Worcester, Coventry, Birmingham; Westminster. Provost of Eton. — One proctor each for the chapters of Canterbury, St. Paul's, Winchester, Bangor, Wells, Bristol, Chichester, Ely, Exeter, Gloucester, Hereford, Lichfield, Lincoln, Llandaff, Norwich, Christchurch, Peterborough, Rochester, St. Asaph, St. David's, Salisbury, Truro, Worcester; Westminster, Windsor. Two procters for the clergy of each diocese. Convocation of York. Upper house: Archbishop of

im Unterhause die Kapiteldekane, die Archidiakone, die Vertreter jedes Kapitels, die ad hoc gewählt werden (sog. proctors), und ausserdem je zwei vom Klerus gewählte Vertreter jeder Diözese in der Provinz Canterbury oder jedes englischen Archidiakonats in der von York. Ausserdem besteht die Besonderheit für die Yorker Provinz (wozu auch die Insel Man gehört), dass hier im Unterhause der Klerus der Insel Man durch gewählte Vertreter repräsentiert ist und dass das Metropolitankapitel von York zwei gewählte Vertreter entsendet.

Der Erzbischof jeder Provinz ist Vorsitzender des Oberhauses der Konvokation. Das Unterhaus jeder Konvokation erwählt aus seiner Mitte jeweils einen Prolocutor, der von dem Präsidenten des Oberhauses bestätigt wird. In der Provinz Canterbury sitzen beide Häuser getrennt, in der Provinz York ist die Praxis schwankend. Doch steht es nach allgemein rechtlicher Ueberzeugung in der Machtvollkommenheit des Präsidenten jeder Konvokation, d. i. des resp. Erzbischofs beide Häuser vereinigt tagen zu lassen, als „a full Synod". Tagungsort ist für die Konvokation von Canterbury, die Pauluskathedralkirche in London, für die Yorker Konvokation die St. Peterskathedralkirche in York. Von 1717—1852 waren die Konvokationen niemals einberufen.

Beratungsgegenstand, insbesondere solcher, welcher zu einer kirchlichen Gesetzgebung führen soll, muss auf Bitte der Konvokation von der Krone erst vorgeschrieben werden. Dies erfolgt mittelst sog. Letters of Business. Ausserdem müssen letztere noch von einer Lizenz des Königs in Form eines Patents begleitet sein, in welchem die Erlaubnis erteilt wird, den betreffenden Canon zu ändern, resp. einen neuen zu beschliessen.

Ist dann dieser Beschluss gefasst, dann erfolgt die königliche Zustimmung und die Erlaubnis zur Promulgation in Form eines Patents unter dem grossen Siegel. Die Promulgation erfolgt dann in offener Konvokation, wo beide Häuser vereinigt sind. Der Präsident des Oberhauses und der Prolocutor des Unterhauses halten jeder das betreffende Dokument (d. i. königliche Lizenz und Canon) an je einem Zipfel und der Präsident verliest dasselbe.

Selbstredend vollzieht sich jeder dieser Akte königlicher Prärogative unter Mitwissen und Verantwortlichkeit des Ministerkabinetts, und dies kann jeden Augenblick der königlichen Willensäusserung in die Zügel fallen, wie dies z. B. 1861 und 1865 erfolgte (Anson II. 412).

Soll der Akt der Konvokation noch die Laienwelt binden, so ist die Sanktion des Parlaments nötig, die entweder in der Form erfolgt, dass die Konvokation bloss Resolutionen fasst, die dann in die Form eines Parlamentsstatuts gekleidet werden, oder dass die Canones im Wortlaut von der Konvokation abgefasst, nachträglich durch Parlamentsakte bekräftigt werden.

In Spiritualibus steht dem König keine geistliche Funktion zu, wohl hat er aber in Spiritualibus ein selbständiges Verordnungsrecht (s. Makower a. a. O. p. 269 f.), das er z. B. zur Festlegung der Form besonderer Gottesdienste, abgesehen von der

York, President; Bishop of Durham, Carlisle, Chester, Ripon, Manchester, Liverpool, Newcastle, Wakefield, Sodor and Man. Lower house: Ex officio. — Deans of York, Durham, Carlisle, Chester, Ripon, Manchester. Archdeacons of York, Cleveland, East Reading, Sheffield; Durham, Aukland; Carlisle, Westmoreland, Furness; Chester, Macclesfield; Ripon Richmond, Craven; Manchester, Lancaster, Blackburn; Liverpool, Warrington; Northumberland, Lindisfarne; Halifax, Huddersfield; Man. Elective. — Two procters for the chapter of York, one proctor each for the chapters of Durham, Carlisle, Chester, Ripon, Manchester, St. German's (Isle of Man). Two proctors for the clergy of each archdeacony in England; one proctor for the clergy of the archdeacony of Man.

§ 119. in der Liturgie des Common Prayer Book festgestellten Form, ausübt (Elliot p. 74 f.). So ist in jüngster Zeit die Form des Gottesdiensts für die Krönung Eduard VII. durch königliche Verordnung festgestellt worden. Die der Krone früher zugestandene Befugnis, durch königliche Verordnung die allgemeinen Kirchenfeiertage zu bestimmen, an denen der Rechtsverkehr ruht (sog. Bank Holidays), ist gegenwärtig durch die Act 34/5 Vict. c. 17, 38/39 Vict. c. 13 und 30/40 Vict. c. 36 wesentlich eingeschränkt. Die Bank Holidays werden jetzt im allgemeinen gesetzlich festgelegt. Doch kann der König mittelst Order in Council einen anderen Tag für den gesetzlich festgelegten substituieren und mittelst königlicher Proklamation neue Bank Holidays bestimmen. Die rechtliche Wirkung aber einer solchen Anordnung und Bestimmung eines Tages als Bank Holiday ist nunmehr gesetzlich festgelegt, und darin besteht die wichtigste Einschränkung königlicher Prärogative durch die obigen Acte.

IV. Die Gerichtsbarkeit der geistlichen Gerichte und der König als oberster geistlicher Richter im Judicial Committee des Privy Council.

Die geistliche Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten hat seit der Uebertragung von Testaments- und Ehestreitigkeiten an die weltlichen Gerichte (durch 20/1 Vict. c. 77—85) im Jahre 1857 und durch Abschaffung der zwangsweise einzutreibenden Kirchensteuer im Jahre 1868 (31/32 Vict. c. 109 s. 1—5) so gut wie ganz aufgehört. Die geistlichen Gerichte sind jetzt ganz auf das Forum internum eingeschränkt.

Als geistliche Gerichte fungieren der Gerichtshof des Achidiakons für Dilapidation von Kirchengut, der Konsistorialgerichtshof des Bischofs und die Gerichtshöfe der beiden Erzbischöfe, der Court of Arches für die Provinz Canterbury zu London und der Chancery Court für die Provinz York. Die Hauptlast der geistlichen Gerichtsbarkeit ruht auf den Bischofs- und Erzbischofsgerichten namentlich bei Vergehen der Geistlichkeit gegen die gebotene Kirchenliturgie oder Kirchendisziplin. Vereinfachte Formen des Verfahrens hat für die Kirchendisziplin und bei Verstössen gegen dieselbe die Clergy Discipline Act von 1840 und von 1892 (3/4 Vict. c. 86 und 55/56 Vict. c. 32 letztere namentlich gegen „immoral acts or immoral conduct on the part of the clergy“), bei Verstössen gegen die Liturgie die Public Worship Act von 1874 (37/8 Vict. c. 85) gebracht. Die letztere Act hat insbesondere vorgesehen, dass an Stelle der früher üblichen Ernennung des erzbischöflichen Richters durch den Erzbischof dieselbe nunmehr praktisch genommen der Bestätigung der Krone bedarf (Anson II. p. 59) und dass der betreffende Richter ein barrister mit 10jähriger Gerichtspraxis sein muss.

Der Appell läuft von all den genannten Gerichten in letzter Instanz an das Privy Council bezw. an das Judicial Committee desselben (s. unten im IV. Teil dieses Buches), im übrigen von dem Gerichtshof des Archidiakons an den des Bischofs und von diesem an den des Erzbischofs.

Die Kirchendisziplin verfügt den Klerikern gegenüber folgende Strafen: Verwarnung (monition), Suspension vom Amt und Amtsentsetzung (deprivation). Allen Kirchenangehörigen gegenüber, auch den Laien, kann die Kirche die Strafe der Exkommunikation zur Anwendung bringen, die aber gegenwärtig durch 53 Geo. III. c. 127 in ihren bürgerlichen Wirkungen moderiert ist. Danach ist die exkommunizierte Person verpflichtet, die Sentenz des geistlichen Gerichts bei Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten auszuführen. Die Freiheitsstrafe wird gewöhnlich mittelst writ de contumace capiendo von den bürgerlichen weltlichen Gerichten vollstreckt. Dem Exkommunizierten kann jedes Sakrament versagt werden, und er hat nicht den Anspruch auf ein kirchliches Begräbnis.

An Stelle des kontinentalen Recursus ab abusu wegen Missbrauch der geistlichen Amtsgewalt stehen den Engländern die beiden Rechtsmittel des Habeas corpus und der Prohibition (s. darüber unten im IV. Teil) zu Gebote und zwar Laien wie Klerikern.

V. Die Staatskirche in Schottland. Die presbyterische Kirche von Schottland ist ebenfalls „established“ d. h. Staatskirche, aber von wesentlich anderem Charakter und viel freier, als die englische Staatskirche, wie wir bald sehen werden.

Die Grundlagen der heutigen Kirchenverfassung sind zwei Staatsgesetze, die Act von 1690 „for ratifying the Confession of faith and settling Presbyterian Church Government“, die, wie die Akt sagt, Herrschaft durch Kirk Sessions, Presbyterien, Provinzial- und Generalsynoden festsetzt; sodann die Act von 1693 „for settling the Peace and quiet of the Church“, wodurch allen Priestern der schottischen Kirche der 1647 festgelegte Katechismus, „Confession of Faith“, zur Glaubenspflicht gemacht wird.

Beide genannten Gesetze sind dann in der schottischen Act of Security nochmals bestätigt (1705) und in die Act of Union, in die Unionsakte, welche die Vereinigung mit England bewirkte, aufgenommen worden „für alle künftigen Zeiten“ („to continue in all times coming“).

Die Kirchenverwaltung mit Hilfe der Kirk Sessions, Presbyterien, Provinzialsynoden und Generalsynode, wie sie den calvinischen Grundsätzen entspricht, brauche ich hier nicht näher auseinanderzusetzen. Durch sie ist eine höhere geistliche Funktion durch Bischöfe überflüssig gemacht, wie ja auch das Bischofsamt in Schottland seit 1689 aufgehoben ist (s. Makower 126). Die Kollegien, die eben genannt wurden, handhaben die Kirchendisziplin und Kirchenverwaltung und werden „Courts“ genannt, weil, wie Rieker treffend hervorhebt[1]), dies „im Zusammenhang mit der . . . Theorie von den kirchlichen Amtsträgern und Behörden als Dienern Christi steht. Alle diese Organe sollen bei der Regierung der Kirche nichts aus dem eigenen geben und anordnen, nicht von sich aus Recht und Gesetz in der Kirche schaffen, denn sonst herrschen Menschen und nicht Christus darin; sondern sie sollen wie Richter und richterliche Kollegien tun und nur das bereits vorhandene Recht und Gesetz, das von Christus in seinem Worte niedergelegt ist, anwenden . .“

Das Verhältnis von Staat und schottischer Kirche ist nun wie folgt geordnet. Die als Gesetzgebungsorgan fungierende Generalsynode tritt an einem Tage zusammen, der in Gemeinschaft von dem Vorsitzenden der Synode (Moderator) und dem königlichen Kommissär (wer als solcher funktioniert s. weiter unten IV. Teil), der die Krone in der Synode vertritt, ohne sich an der Diskussion zu beteiligen, festgesetzt worden ist.

Die Gesetzgebung für die schottische Kirche erfolgt ohne königliche Initiative oder Zustimmung in der Form von „Overtures“, welche die Generalsynode beschliesst und den einzelnen Presbyterien zur Zustimmung übersendet. (Sog. Barrier Act von 1697 s. Rieker a. a. O. p 166). Mitunter ist die Praxis auch die, dass die „Overtures schon die rechtsverbindliche Kraft haben, wenn nicht innerhalb einer bestimmten Frist die Presbyterien Widerspruch einlegen (Anson II. 423)[2]).

---

1) S. Rieker, Grundsätze reformierter Kirchenverfassung. 1899 S. 116.

2) Diese barrier Act verdient ganz besonderes Interesse, weil wir in ihr das Prototyp des schweizerischen Referendum-Veto zu erblicken haben. Auf dem Umwege von Schottland über Nordamerika, Frankreich (Konventsverfassung) ist es durch die napoleonischen Verfassungen (insbesondere die Mediationsverfassung) in die Kantonalverfassungen der Schweiz, zurück auf den alten calvinistischen Boden gekommen, dem es entsprungen war. Die näheren Ausführungen dieses Gedankens muss ich einer späteren Arbeit vorbehalten. Das schottisch-calvinische Kirchenrecht müsste übrigens noch viel eingehender studiert werden als bisher,

§ 119. In judizieller Beziehung ist die schottische Hochkirche nicht durch eine besondere geistliche Gerichtsbarkeit mit der Spitze des Privy Council charakterisiert. Der Gerichtshof, der in geistlichen Angelegenheiten in letzter Instanz entscheidet, ist die General Assembly, die Generalsynode, die aber bei ihren Entscheidungen an das Landesrecht, also insbesondere an die Staatsgesetze, die in Kirchenfragen ergangen sind, gebunden ist.

Als 1843 die Generalsynode diese Schranke übersteigen und das gesetzlich festgelegte Patronatsrecht aufheben wollte, fiel ihr das weltliche Gericht der Court of Session in die Zügel, und sie musste nachgeben (s. Makower a. a. O. 128), was zur Spaltung der schottischen Kirche führte, indem diejenigen Mitglieder derselben, welche dieses Nachgeben der Generalsynode missbilligten, sich als „freie Kirche" etablierten, von der sich dann 1847 wieder die „United Presbyterian Church" abzweigte. Diese ist aber jetzt seit 1900 praktisch mit der „Free Church" vereinigt (s. Elliot 167). Das Patronatsrecht ist nunmehr auch für die schottische Staatskirche durch die Akt von 1874 (37/8 Vict. c. 82) beseitigt.

Ob das Londoner Parlament die Grundlagen der Kirchenverfassung, die, wie wir sahen, durch Staatsgesetze festgelegt sind, abändern kann? De jure wohl, aber faktisch wird es sich wohl hüten, einen solchen Sturm der Volksentrüstung in Schottland heraufzubeschwören (s. Elliot a. a. O. 165).

VI. Gibt es im vereinheitlichten Königreiche Autonomie in kirchlichen Angelegenheiten? Oder besser: Existiert neben dem Staatskirchentum auch noch das Prinzip der kirchlichen Vereinsfreiheit? Können sich kirchliche Vereine frei bilden? Auf den ersten Blick wird man wohl, wenn man die „entstaatlichte" irische Kirche anglikanischer Observanz oder die in Schottland namentlich häufig auftretenden Freikirchen im Auge hat, jene Fragen zu bejahen geneigt sein. Aber schon oben wird wohl der Leser gestutzt haben, als er hörte, dass die weltlichen Gerichte, sofern sie sich mit Angelegenheiten der irischen Kirche zu beschäftigen haben, das autonomisch gesetzte Recht derselben nicht etwa als Recht (law), sondern als „Vertrag" (contract) zur Anwendung bringen.

Und in der Tat gibt es so etwas wie kirchliche Autonomie in England nicht, wie wir gleich sehen werden.

Sehr belehrend sind nämlich die jüngsten Entscheidungen des Oberhauses in der Frage der schottischen Freikirchen (vom 1. August 1904)[1]).

Wir haben oben gehört, dass 1900 eine Union der in Schottland bestehenden Freikirchen, der „Free Church of Scotland" und der „United Presbyterian Church" stattfand. Während nun die Synode der „United Presbyterian Church" einstimmig die Union beschloss, gab es in der „Free Church of Scotland" eine dissentierende Minorität, die von der Union nichts wissen wollte (etwa 27 Stimmen gegen 643). Diese brachte nun Klagen auf Herausgabe des der ehemaligen „Free Church" zustehenden Kircheneigentums ein. Zwei Klagen wurden eingebracht. In dem einen Rechtsfall Bannatyne v. Overtoun handelte es sich darum, das gesamte Vermögen der ehemaligen „Free Church", das in die Hände von „General Trustees" gelegt war, zu Gunsten der dissenden Minorität in Anspruch zu nehmen. In dem zweiten Rechtsfall Macalister v. Young

---

da die wichtigsten Dogmen der modernen Demokratie hier zuerst entstanden sind. So z. B. die Lehre vom pouvoir constituant, die ihren Vater im schottischen Covenant, dem Kirchengründungsakt hat.

1) Siehe zum Folgenden: A. Taylor Innes, Free Church Union Case, Judgement of the House of Lords, London 1904.

wurde das Lokalvermögen der Free Church, das sich in den Händen von „Local Trustees befand, rückverlangt. In beiden Fällen wurde von der teils als Klägerin, teils als Beklagten auftretenden dissentierenden Minorität geltend gemacht, dass die Treuhandschaft, die zu Gunsten der „Free Church" und zur Erhaltung ihres Gesamt- und Lokalvermögens eingerichtet worden sei, nur für eine „Free Church of Scotland", wie sie ursprünglich bestanden hätte, nicht aber für eine Kirche, die aus der Vereinigung jener mit einer neuen Kirchengemeinschaft entstanden war, Geltung habe. Das Ganze kam, wie nun jeder leicht denken kann, darauf hinaus, dass die dissentierende Minorität eine Autonomie in Kirchensachen nicht zugeben wollte. Denn hätte sie diese anerkannt, dann wäre es doch selbstverständlich, dass, wenn die „Free Church of Scotland" einmal den Beschluss der Union gefasst, ihr als natürliche Konsequenz dessen ihr Vermögen in die Fusion mitgefolgt wäre. Gerade weil die erste und zweite Instanz, vor denen jene Rechtsfälle verhandelt wurden, Kirchenautonomie anerkannten, mussten sie die dissentierende Minorität abweisen. So sagte auch Lord Young, der Richter in zweiter Instanz: „that, while special trusts must be specially enforced, Churches as such are free in law te abedon any religions doctrine or principle, or to revert to it again, without thereby endangering their property".

Das Oberhaus gab aber im Gegensatz zu den Unterinstanzen der dissentierenden Minorität Recht und so haben wir in Schottland das seltsame Schauspiel, dass ein ungeheures Kirchenvermögen nunmehr einigen wenigen Leuten dienlich sein soll, die zu einer Kirche gehören, welche in Wirklichkeit nicht mehr existiert, während die Majorität der Gläubigen ohne Kirchenvermögen bleibt und die grosse Zahl ihrer Priester sich ihrer Pfründen entsetzt und brotlos sehen wird.

Bei Begründung seines Urteils berief sich das Oberhaus auf den alten Lord Kanzler Eldon, der in einem analogen Fall gesagt hat:

„Mit Rücksicht auf die Doktrin des englischen Rechts in dieser Frage wird, wenn Eigentum für A. B. C., die eine religiöse Gemeinschaft eingehen wollen, gestiftet wird, und wenn die Stiftungsurkunde eine Aenderung der religiösen Lehre dieser Gemeinschaft vorsieht, dann auch der Gerichtshof danach handeln. Wenn aber dies nicht der Fall ist und die religiöse Gemeinschaft sich etwa zerspaltet, dann kann ich nicht finden, dass das englische Recht diese Stiftung („trust") für eine neue religiöse Gemeinschaft ausführen könnte, auf Kosten derjenigen, welche dem alten Glauben treu bleiben ... Ich kann keinen Präzedenzfall finden, der mich ermächtigen würde, zu sagen, dass der Gerichtshof solch einen „trust" zur Geltung brächte, nicht zu Gunsten derjenigen, welche beim alten Glauben blieben, sondern zu Gunsten der Majorität (sc. welche den Glauben ändern). Wenn beabsichtigt worden wäre, dass die Synode den Gebrauch des Eigentums bestimmen dürfte, so hätte dieses Bestandteil eines Vertrages sein müssen, und dann hätte der Gerichtshof danach gehandelt."

In gleicher Weise wie Lord Eldon hat nun das Oberhaus die Sache aufgefasst. Von dem Zwecke der ursprünglichen Stiftung („trust") dürfe nicht abgegangen werden. Dieser wäre an die Entfaltung bestimmter Glaubensdogmen der „Free Church of Scotland" gebunden. Von diesen wäre die neue Union wesentlich abgewichen. Die ursprüngliche Treuhand müsste aber gewahrt werden, nicht der etwaigen Majorität der Glaubensgemeinschaft folgen („it may be laid down that no question of the majority of persons can affect the question, but the original purposes of the trust must be the guide.")

Prägnant fasste schliesslich der Lord Kanzler diese Anschauung in den Worten zusammen: „My Lords, ohne dem Worte „„Kirche"" einen subtilen oder mysteriösen Sinn beilegen zu wollen, sondern von der Voraussetzung ausgehend, dass es eine Ge-

§ 119. meinschaft von Bekennern christlichen Glaubens sei, so vermeine ich, dass niemand irgend einer Person oder einer Personenmehrheit das Recht wird hinwegdisputieren wollen, den Glauben nach seinem resp. ihrem Gewissen zu wechseln ... Aber wenn Leute Geld für einen bestimmten Zweck widmen und es als Vermächtnis zur Beförderung dieses Zweckes hinterlassen, so haben ihre Nachfolger nicht das Recht, den Stiftungszweck (sc. den bestimmten ursprünglichen Glauben!) zu ändern." (My Lords, apart from some mysterious and subtile meaning to be attached to the word „Church", and understanding it to mean an associated body of Christian believers, I do not suppose that anybody will dispute the right of any man, or any collection of men, to change their religious beliefs according to their own consciences, But when men subscribe money for a particular object, and leave it behind them for the promotion of that object, their successors have no right to change the object endowed).

Man sieht, dass diese Argumentation auf nichts anderes hinausläuft, als auf die Unzulänglichkeit, den Begriff und das Walten der freien Genossenschaft durch den „Trustbegriff" zu ersetzen, wie wir dies oben (S. 65 ff.) als dem englischen Rechte eigentümlich nachgewiesen haben. Der „Trust" kommt in Gestalt einer Vertragsurkunde zustande. Jede Abweichung davon verlangt mutuus consensus aller Interessenten, kein Vertrag lässt aber sich auf dem Wege der Majorisierung abändern. Nur die Befugnis eines Vereins zu autonomischer Satzung, wie wir sie auf dem Kontinente kennen, vermag dies. Der englische „trust" ist hiefür zu spröde, er wird brüchig, sobald an ihm Aendernngen vorgenommen werden, während Aendernngen der Vereinssatzungen — wenn es die Theorie der freien Genossenschaften in England gäbe — durch Majoritätsbeschlüsse anstandslos zu Wege kommen könnten.

Weil aber den Engländern der Begriff der freien Genossenschaft fehlt, sprechen sie immer nur von „Contract", wo wir von Autonomie des Vereins reden würden. Dass dies aber nicht nur juristische Finessen sind, die höchst unpraktisch bleiben, zeigt der obige Rechtsstreit. Denn die Körperschaftsfreiheit, durch solche Fesseln in ihrer Vermögensverwaltung gebunden, ist eben gar keine Freiheit mehr. Bei uns hätte doch jede zugelassene kirchliche Glaubensgemeinschaft ihr Vermögen kraft Vereinsautonomie jedem, der Majorität gutdünkenden Zweck zuwenden können, in England ist dies nicht möglich. Also gibt es dort keine Körperschaftsfreiheit! Witzig fügt deshalb das „Athenäum" (Jahrg. 1904 S. 407) in der Besprechung jener Oberhausentscheidung hinzu, dass es wohl angebracht wäre, jedem der Oberrichter ein Exemplar von „Gierke's „Genossenschaftsrecht" (in englischer Uebersetzung!) zu schenken ... Sie könnten da merken, dass es da doch noch etwas zu lernen gebe. Es sei traurig, dass jene „atomistische" Auffassung des Staats, wonach dieser Genossenschaften nicht bloss anerkenne, sondern auch schaffe, eine Theorie, die von den Philosophen längst aufgegeben sei, noch die Meinung und Entscheidung der Juristen beherrsche. („These [sc. Genossenschaften] the State may recognise but it does not create them. The „atomistic" Theory of the State has long been discredited by philosophers; it is a pity that it still rules the minds and inspires the decisions of lawyers. Meanwhile, we could wish that some body with the requisite knowledge would translate the whole works of Otto Gierke, but more especially the „Genossenschaftsrecht", and present a copy to each of His Majesty's judges. Even those august persons might then realize that there is something still to be learnt.")

Ich habe dies ausführlich dargetan und wiederhole es hier an einem praktischen Fall deshalb so ausführlich, weil erst jüngst, allerdings von wenig kundiger Seite (s. oben S. 81, Anm. 2), mir die Behauptung entgegengehalten wurde, dass die „freie Genossenschaft" auch in England vorhanden sei, während von mir in früheren Arbeiten

und jetzt das Gegenteil behauptet wurde und nun behauptet wird. § 119.

VII. In den Kolonien[1]) finden wir die anglikanische Staatskirche in einem Auflösungsprozess begriffen, der mit dem Selbständigerwerden der grössern Kolonien zusammenhängt.

Von der Mitte des 17. Jahrhunderts bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts hatte man alle Kolonien als zur Londoner Bischofsdiözese zugehörig betrachtet. Wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten und der grösseren Ausdehnung, die das britische Weltreich in der Zwischenzeit bekam, stellte sich bald die Notwendigkeit heraus, eigene Kolonialbischöfe zu weihen, was seit dem Gesetz 26 Geo. III. c. 84 (1786) gesetzliche Grundlage erhielt.

Nun wurden Kolonialbistümer mittelst königlichen Patents geschaffen und alle Ansätze dafür, dass die anglikanische Staatskirche eine Weltkirche würde, waren scheinbar gegeben, insbesondere seit durch Verschmelzung verschiedener Missionsgesellschaften und durch freiwillige Beiträge ein „Kolonialbistümerfond" geschaffen würde, dessen Verwaltung nun die englischen und irischen Bischöfe als Colonial Bishopric Council übernahmen.

Doch änderte sich dies alsbald, und der Gedanke einer Weltkirche geriet arg ins Schwanken, als auf der einen Seite, namentlich seit Ausgang der 60er Jahre die den Kolonialkirchen gewährte Unterstützung aus Staatsmitteln aufhörte und seit im Rechtsfall des Bischofs Colenso von Natal 1866 (s. über die politische Seite desselben Morley, Gladstone II p. 168 f.) vom Privy Council, dem höchsten Gerichtshof in solchen Fragen ausgesprochen wurde, dass der Krone nicht das Recht zustehe, auf dem Wege des Patents Bistümer in den neuen Kolonien, die eine Parlamentsverfassung hätten, zu kreieren. Diese sollten nur aus sich selbst heraus durch Teilung entstehen dürfen.

Die Folge davon war, dass seit dieser Zeit die Gründung solcher Bistümer selbst von den Kolonialbehörden bloss als freie Vereinsbildungen betrachtet werden.

In gleicher Weise wirkte dann die seit 1874 (37/38 Vict. c. 77) den beiden Erzbischöfen erteilte Befugnis, wenn sie eine Person zum Bischof einer Kolonie weihen, dieselbe vom Gehorsamseide zu dispensieren, was nunmehr zur Folge hat, dass sich eine Reihe von Kolonialbistümern zu selbständigen Kirchenprovinzen mit eigenen Erzbischöfen und Konvokationen nach Art der von Canterbury und York zusammengeschlossen haben. Solcher erzbischöflichen Diözesen für die Kolonien gibt es eine für brit. Nordamerika, für Westindien, für Ostindien, für Südafrika, Australien und für Neuseeland.

Nur auf freiem Willen ruht nunmehr noch der Zusammenhang mit der mutterländischen Staatskirche und erfolgt durch Beschickung der seit 1868 eingerichteten „Pananglikanischen Konferenz". So sind die englischen Staatskirchen der Kolonien unzusammenhängende freie Vereinsbildungen, jedenfalls keine Staatsanstalt wie die mutterländische Kirche. Es entspricht dies auch dem demokratischen Geist, der in den Kolonien vorherrscht, und der niemals solche Staatssubventionen und Privilegien, wie sie der Staatskirche des Mutterlandes gewährt werden, vertragen könnte. Mit Recht konnte daher Gladstone von diesen Kolonialkirchen sagen, dass sie ferne von dem eiskalten Schatten einer Staatsreligion seien („far from the possibly chilling shadow of national establishments of religion" Gleanings III. 115).

Dieser Auflösungsprozess der anglikanischen Staatskirche in den Kolonien entspricht nur der Tatsache, dass auch im Mutterland die alte Verbindung der „High Church" und

1) S. zu folgendem insbesondere Makower a. a. O. S. 147 ff. Anson I. S. 452 ff. und Forsyth, Cases and Opinions on Constitutional Law 1869 ch. II. On the ecclesiastical Law applicable to the Colonies.

§ 119. des Staats seit Beginn des 18. Jahrhunderts arg erschüttert ist. Vor allem trug dazu bei die seit 1828 mit der Aufhebung der Testacte beginnende Emanzipation der nicht der anglikanischen Staatskirche Angehörigen, der Dissenters, Katholiken (1829), Juden (1858 und 1866!), Quäker und Atheisten (1888), die in der Zeit von 1828 bis zum Jahre 1888 auch nach der Richtung sich vollzog, dass die genannten Glaubensangehörigen ins Parlament Einlass erlangten und nun dort sitzen und stimmen dürfen.

Aber noch andere Momente hatten denselben Effekt, so die Umwandlung und Ablösung der auf Grund und Boden mitunter von Andersgläubigen haftenden Zehnten der anglikanischen Kirche, wie sie durch das Gesetz von 1836 (6/7 Will. IV. c. 71) begonnen und in der Folge (über diese Gesetze s. Makower a. a. O. p. 107 A. 10) ganz durchgeführt worden ist. Ferner die Einführung der Zivilehe durch die Marriage Act von 1836 (6/7 Will. IV. c. 85). Und zwar gibt es die Notzivilehe, für Personen, die der anglikanischen Kirche angehören, wenn der Geistliche der anglikanischen Staatskirche sich weigert, auf Grund des standesbeamtlichen Zertifikats (des Superintendent Registrars Certificate, das unter Umständen die Notwendigkeit der Ehedispensationen und des kirchlichen Aufgebots, Licence and Banns of Marriage, ersetzen kann), die Eheschliessung vorzunehmen, ferner die fakultative Zivilehe, wenn ein Nonconformist, d. h ein der Staatskirche nicht Angehöriger, gegen die kirchliche Einsegnung seiner Ehe, wie sie nur in besonders registrierten Gotteshäusern gestattet ist (Registered Buildings), Einspruch erhebt (s. 21 der Marriage act von 1836) und die obligatorische Zivilehe für Juden und Quäker, wenn nur einer der Nupturienten nicht Jude oder Quäker ist[1]), und für Konfessionslose.

Damit war die Auffassung der Ehe als Kontrakt, im Gegensatz zu der von der Hochkirche festgehaltenen Ansicht, dass sie Sakrament sei, begründet und ist dann vollends durch die Matrimonial Causes Act 1857 (20/1 Vict. c. 85), welche die Auflösung des bis dahin für unauflöslich gehaltenen Ehebandes aussprach, durchgeführt worden.

Weitere Breschen in die hochkirchliche Auffassung waren durch die Aufhebung der geistlichen Gerichtsbarkeit in Testaments- und Ehesachen, wie sie die Gesetzgebung des Jahres 1857 brachte, durch die Abschaffung der zwangsweise erhobenen Kirchensteuern, die nunmehr seit 1868 nur aus freiem Willen geleistet zu werden brauchen, durch die Entstaatlichung der irischen Kirche 1869 und die Notwendigkeit königlicher Approbation der für die erzbischöflichen Gerichte bestellten Richter 1874, geschlagen worden.

Der Stand der Meinungen repräsentiert ein heftiges Gegeneinanderwogen[2]). Auf

---

1) Für Quäker ist dann noch durch die Marriage (Society of Friends) Acts 1860 (23 and 24 Vict. c. 18) und 35/36 Vict. c. 10 die Erleichterung geschaffen, dass unter gewissen Umständen die Ehe vor dem Standesbeamten nicht geschlossen zu werden braucht, dass sie schon früher nach dem Brauche der Quäker geschlossen werden kann und nun der Nachweis einer solchen Eheschliessung vor dem Standesbeamten genügt, um dieselbe zu einer rechtswirksamen zu machen.

2) Am klarsten formuliert finde ich diese Bewegung, die sich „the Crisis in the Church" nennt, in einem „Eingesendet" an der „Times" vom 4. Juli 1899 (p. 3): „But there are reasons for a grave belief that a conflict of no common seriousness is impending: and the conflict threatens to be between almost the whole body of the laity and a considerable section of the clergy . . . and what significant on the other side is, not so much that clergymen are persisting in practices which are at the same time novel and old — medieval ceremonies and rules once abandoned and now revived — but that the clergy who speak by the mouth of Lord Halifax are publishing the most solemn assurances that in matters of doctrine ritual, discipline, and morals they will submit to no civil authority. According to this view, the government of the Church has been committed by Christ to the Bishops — not to the Bishops sitting alone, to the

Beseitigung des Laienelements in der Zusammensetzung des Judicial Committee des Staatsrats, wenn es als oberster kirchlicher Gerichtshof Recht spricht, ferner Beseitigung der königlichen Approbation der erzbischöflichen Richter, Aufhebung des königlichen Congé d'elire, wie er jetzt besteht, und Gewährung eines Vorschlags- oder noch weitergehenden Mitwirkungsrechts der Kapitel bei der Besetzung von Bischofstühlen. **§ 119.**

Auf der anderen Seite verlangen die Radikalen vollständige Beseitigung der der Kirche gewährten Staatssubvention und anderer Pflichten des Staats gegen die Kirche. Beide Parteien sind in ihren Bestrebungen auf Loslösung und Trennung von Staat und Kirche gerichtet (Makower a. a. O. 105). Alles kommt nur darauf an, ob die Kirche allein aus freiwilligen Beiträgen der Gläubigen erhalten werden kann. Zu diesem Zwecke bedarf es der Heranziehung des Laienelements, namentlich zu den Konvokationen, von denen es, wie wir oben sahen, bisher ausgeschlossen ist. Deshalb geht die zunächst von kirchlicher Seite angestrebte Reform auf Heranziehung dieses Laienelements in repräsentativer Form.

Freilich! Das religiöse Leben, namentlich das der Staatskirche hat auf jeden Fall einen Rückgang erfahren, wie dies neuestens eine interessante statistische Arbeit für London nachweist. R. Mudie-Smith zeigt in seinem Sammelwerke „The Religious Life of London" (London 1904), dass der Rückgang des Kirchenbesuchs in den Jahren 1886—1901 in Inner-London um 164000 sonntäglicher Kirchenbesucher abgenommen, während die Bevölkerung in diesem beobachteten Bezirk (Inner-London oder „smaller London") um ½ Million zugenommen hat. Am stärksten war die Abnahme der Kirchenbesucher in der englischen Staatskirche nämlich von 545000 sonntäglichen Besuchern im Jahre 1886 auf 369000 im Jahre 1901.

Bemerkenswerte Aufschlüsse gibt auch das genannte Buch nach der Richtung, dass das religiöse Leben der unteren Klassen immer mehr nachlässt, ja beinahe im Verschwinden begriffen ist, während die wirklichen Kirchenbesucher nur in den Klassen der „oberen Zehntausend" und des wohlhabenderen Mittelstandes zu finden sind. Besucher der Hochkirche waren vorwiegend die Geld- und Geburtsaristokratie, während die „shopkeeping class" gewöhnlich den Freikirchen der Dissenters angehören.

VIII. Das Verhältnis des Staats zur katholischen Kirche.

Trotzdem die Akte, welche die Emanzipation der Katholiken im Jahre 1829 aussprach, dieselben in jeglicher Hinsicht den andern Staatsbürgern gleichstellte, besteht noch heute auf dem englischen Statutenbuche in voller Rechtskraft die Suprematieakte 1 Elizabeth c. 1, die verbietet, dass irgend ein „ausländischer Monarch, eine ausländische Person, ein Prälat, geistlicher oder weltlicher Potentat", im Reiche eine Jurisdiktion, welcher Art auch immer ausübe, denn diese stehe einzig und allein dem englischen König zu. Daher nimmt auch der englische König die Jurisdiktion selbst in spiritualibus über seine katholischen Untertanen in Anspruch.

Dieses Prinzip ist auch im 19. Jahrhundert wiederholt zur Anwendung gekommen.

Als im Jahre 1850 der Papst mittelst eines Breve im vereinheitlichten Königreiche eine neue Diözesaneinteilung vornahm, erging sofort eine Parlamentsakte (14/5 Vict. c. 60), welche die Herleitung jeder Titelführung aus solchen päpstlichen Jurisdiktionsakten für null und nichtig erklärte und unter Strafsanktion stellte. Schon die Eman-

---

Bishops counselled by the clergy and assisted by the laity... They acknowledge no law for the Church but the canon law, and they will submit to nothing but the canonical interpretation the law by proper episcopal judges." Das alles im Hinblicke darauf, dass das Parlament Kirchendisziplingesetze erlässt!

§ 119. zipationsakte (von 1829) der Katholiken hatte dies verboten, nämlich die Annahme der Titel Erzbischof, Bischof, Diakon in England und Irland durch eine andere Person als durch den nach Common law berechtigten Pfründeninhaber. Nunmehr wurde das Verbot wiederholt und unter Strafsanktion gestellt. Damit war jegliche neue Diözesaneinteilung durch den Papst verboten. Wenngleich nun diese Akte von 1851 in ihren Strafsanktionen nicht durchgeführt wurde, so ward das Prinzip, dem sie ihren Ursprung dankte, seit dieser Zeit selbst von katholischer Seite nicht angefochten (Lords Papers 1867/68 vo. 30 p. 573 und 678).

Im Laufe der Zeit merkte man aber auch in England, dass ein Verbot neuer Diözesaneinteilung das religiöse Leben der Katholiken unterbinden müsste, insbesondere da in jenem Verbote auch das Verbot jeder durch den Papst verliehenen Titel- und Amtsführung steckte. Im Jahre 1871 wurde daher (34/35 Vict. c. 53) jene Akt von 1851 aufgehoben, aber jede vom Papste verliehene ausserhalb des forum internum ausgeübte Titelführung und Jurisdiktionsbefugnis nach wie vor ausgenommen und verpönt[1]).

Viel ruhiger verlief die Sache als 1864 durch den Syllabus Pius IX. und 1870 durch die vatikanischen Konzilsbeschlüsse die Oberherrschaft der Kirche über den Staat ausgesprochen wurde. Das Parlament griff nicht ein, nur der damalige Premier Gladstone schrieb zwei Pamphlete dagegen, indem er nachwies, dass wer von den englischen Katholiken diesen päpstlichen Enunciationen nachleben wollte, ein schlechter Staatsbürger werden müsste. Zu einem weiteren Akte der „Kulturkämpferei“ kam es in England nicht.

Die diplomatischen Beziehungen zur päpstlichen Kurie waren seit der Reformation abgebrochen. Nach einem missglückten Versuch unter Jacob II. (1687) sie wieder anzuknüpfen[2]) wurde erst 1848 eine Bill dem Parlamente vorgelegt, die dann Gesetz wurde (11/12 Vict. c. 108) und die englische Krone ermächtigte, mit dem „Souverain der römischen Staaten, d. i. des Kirchenstaats“ diplomatische Beziehungen anzuknüpfen.

Als jedoch 1870 der Kirchenstaat fiel, verschwand auch die gesetzliche Vorbedingung jener Beziehungen. Die Akte von 1848 wurde dann auch im Jahre 1875 durch eine Statute Law Revision Act dieses Jahres beseitigt (38 and 39 Vict. c. 66). Nichtsdestoweniger werden nach wie vor diplomatische Beziehungen zur Kurie unterhalten, trotzdem sie keine gesetzliche Grundlage haben (s. Times vom 10. Januar 1883, Brief des Bischofs von Lincoln).

Ueber das Verhältnis des Staats zu den Orden und Klöstern, insbesondere zum Jesuitenorden ist schon oben (S. 165 A. 3) gesprochen worden. Hier sei noch hinzugefügt, dass jene Ordensverbote, obwohl sie niemals praktiziert worden sind, dennoch nach Auffassung leitender Staatsmänner als in der Scheide ruhende Waffe des Staats betrachtet werden („as reserved powers of law which they will be prepared to avail themselves if necessary“ Disraeli 1875 H. D. 224 p. 162).

§ 120. Andere Prärogativbefugnisse.

I. Der König als Quelle der Ehren und Aemter (fountain of honour and office) und der Korporationsrechte.

Als Quelle der Ehren kreiert der König neue Peerschaften (s. oben S. 314 f.)

---

1) „Vatican Decrees in their bearing on civil allegiance“ London 1874 und „Vaticanism“ 1875. S. darüber auch Morley, Gladstone II. 515 ff.

2) S. State Trials vol. 12 p. 598. Der Fall des Lord Castlemaine. Das Unterhaus bezeichnete diesen Versuch damals als Hochverrat.

verleiht Titel und Orden. Als Quelle der Aemter hat er auch das Organisationsrecht § 120. neuer Aemter nur mit der Beschränkung, dass den Untertanen dadurch keine neuen pekuniären Lasten auferlegt werden[1]).

Die Verleihung von Korporationsrechten durch Charter steht dem Könige zu. Doch darf er keine Monopole dadurch schaffen[2]). Die Charter kann widerrufen werden (Forsyth 111).

II. Die Krone hat das Prärogativrecht, den Handel und die Handelspolitik zu leiten. Im Zusammenhange damit hat sie die Einrichtung von Häfen und die Präsumtion des Eigentums an ihnen. Sie hat ferner das Recht zu Aus- und Einfuhrverboten in Friedenszeiten[3]). Im Zusammenhang mit der oben bezeichneten Prärogative steht auch das Recht der Krone zur Patentverleihung, die in England auf 14 Jahre erteilt wird (Statute of Monopolies 21 Jac. I. c. 3. s. 6). Patente werden gegenwärtig vom Patent-office, einer Unterabteilung des Handelsamts, verliehen. Doch ist auch diese Prärogative gegenwärtig durch Gesetz (die sog. Patent Acte von 1883) wesentlich eingeengt (s. darüber noch den IV. Teil).

An das Recht der Patentverleihung knüpft sich das ausschliessliche Urheberrecht (copyright) der Krone an der Neuherausgabe von Bibeln, an der Neuausgabe des anglikanischen Gebetbuches (book of common Prayer) und an der Ausgabe von Parlamentsakten[4]). Doch wird auf dem letzteren nicht bestanden (Manners v. King's Printers 2 St. Tr. N. S. 215).

Die Krone hat ferner das Recht, Messen und Märkte einzurichten. Doch ist gegenwärtig diese Befugnis wesentlich durch Parlamentsakte eingeengt.

III. Der König ist parens patriae und hat als solcher die Obervormundschaft über minderjährige Waisen, Wahn- und Blödsinnige, eine Befugnis, die durch den Kanzlergerichtshof geübt wird. Aus demselben Grunde hat der König auch das Oberaufsichtsrecht über alle Stiftungen, das durch den Attorney General, d. i. den General-Kronanwalt, geübt wird.

IV. Der König ist der Obereigentümer des gesamten Grund und Bodens in England, daher gehört ihm das unmittelbar an die englische Seeküste grenzende Land und die Seeküste, deren Grenzen durch Ebbe- und Flutwasserstand markiert sind. Dagegen steht ihm nicht das Eigentum an den öffentlichen Wegen zu[5]).

V. Der König hat das Heimfallsrecht an allen bona vacantia, an den Gütern eines felo de se (d. h. Selbstmörders), ausgenommen, was dieser an Grund und Boden im Erbwege erwirbt[6]), das Eigentum an allen Forsten[7]), sofern diese nicht Privateigen-

1) Coke 2 Inst. 353. Blackstone I. 272. Chitty p. 81 und Renton vol. 9 p. 277.

2) Forsyth ch. XV. East India Comp. v. Sandys, 10 St. Tr. 371 und Campbell, Lives of Chancellors III. 581.

3) S. H. D. vol. 15 p. 818.

4) S. dazu Osterrieth, Das Urheberrecht in England 1895, S. 178 f.

5) Das Eigentum an einem Wege, der der Oeffentlichkeit übergeben wird (dedicated to the public), verbleibt dem früheren Volleigentümer. Bezüglich des Eigentums an schon bestehenden öffentlichen Wegen gilt die Präsumtion, dass der Boden bis in die Mitte des Weges (usque ad filum viae) dem Anlieger d. i. dem Eigentümer des anliegenden Grund und Bodens gehöre. (S. Pratt, Law of Highways 14 ed. 1897 p. 39 und Coke, on Littl. p. 56a.) Diese Präsumtion gilt ebenso für öffentliche Wege wie für Privatwege. Von dem Rechtsverhältnis des Königs zu öffentlichen Wegen sagt schon das alte Rechtsbuch (1 Rolle Abridgement p. 392): „The King has nothing but the passage for himself and his people; but the freehold and all profits belong to the owner of the soil".

6) Forsyth a. a. O. p. 779 f. Das Vermögen fällt hier in dem Momente an den König, als der Coroner und seine Jury Selbstmord als Todesursache feststellt (inquisition found).

7) Der König hat aber nicht das Fischereiregal und auch kein Jagdregal. Dem König

§ 120. tum sind, an den unterirdischen Mineralien, den sog. Mines Royal, ferner das Strandrecht, das Eigentumsrecht an gefundenem Schatz (treasure trove) (Forsyth p. 178).

Unter den Mines Royal[1]) versteht man gewöhnlich nur die Gold- und Silberminen. Die Präsumtion spricht für das Eigentum der Krone an denselben, wie dies der sog. Case of Mines festgelegt hat. Hier ward auch als Rechtssatz anerkannt, dass schlechteres Mineral der Krone gehöre (sog. base mines), wenn das Gold und Silber in demselben eingeschlossen sei. Durch die Acte 1 Will. and Mary c. 30 und 5 Will. and Mary c. 6 wurde den Untertanen die Möglichkeit gegeben, nach Kupfer, Eisen, Zinn und Blei („lead ores") auf ihrem Grund und Boden zu suchen und die Minen sich anzueignen. Gleichzeitig wurde der Krone die Berechtigung zugesprochen, wenn Gold und Silber sich mit Mineralschätzen wie Kupfer, Zinn in Gemenglage fände, diese letztern den Grundeigentümern abzukaufen (s. 3). Doch genügt eine kleine Quantität dieser „schlechten" Mineralien nicht, um das Grundeigentümerschürfrecht zu begründen (Attorney General v. Morgan, 1891, 1 Ch. 432). Für das Königseigentum spricht nur eine Vermutung, die jederzeit durch das Eigentum des Privaten in der oben besprochenen Weise entkräftet werden kann.

Ausser diesem Eigentum an den „Mines royal" im allgemeinen hat die Krone noch ein Eigentum:

1. an allen Minen und Steinbrüchen in der Hundertschaft St. Briavels (Grafschaft Gloucester),

2. An den Bleiminen in dem Königsfeld der Hundertschaft High Peak (Grafschaft Derby) und im Wapentake (ungefähr gleich Hunderschaft) Wirksworth (Grafschaft Derby),

3. an allen Steinbrüchen (ausgenommen Zementlager und Sandlager) in den sog. „customary estates of interitance" der Insel Man.

4. Das Recht an Minen, die in der Seeküste und in dem Flusstrande in und um Cornwallis liegen, gehört zum Teil der Krone, zum Teil dem Herzog von Cornwallis, der auch der hauptsächlichste Eigentümer der Minen in Cornwallis ist.

§ 121. Die Krone als Teilhaber an der Wirksamkeit des Parlaments.

Die Krone eröffnet, vertagt, schliesst und löst das Parlament auf. (Darüber oben S. 357 ff.).

Die Krone nimmt auch formell anteil am Zustandekommen von Gesetzen durch Erteilung des Royal Assent, der Zustimmung. Hat sie noch ein Vetorecht?

Schon in der Regierungszeit Wilhelm III. (1693), also kurz nach der Revolution, machten die Commons einen Vorstoss nach dieser Richtung[2]). Indem sie annähmen,

gehört nur der sogen. Royal fish, d. i. der Walfisch und der Stör; sodann der Royal fowl, d. i. der Schwan, und zwar der weisse (7 Co. 16 und Forsyth p. 178 f.). Ob auch der schwarze Schwan, ist „bestritten".

1) S. zu folgendem The Case of Mines in Plowden's Commentaries p. 313 a. Renton vol. 8 p. 404 f. Mayor of Lyons v. East India Company (1 Moore P. C. C. 281). Forsyth a. a. O. p. 177 f.

2) 11 C. J. p. 71: „That when Bills have been agreed to both Houses for the Redress of Grievances, or other publick Good, have when tendered to the Throne obtained the Royal assent; and that there are very few Instances in former Reigns, where such Assent in such cases, hath not been given; and those attended with great Inconveniences to the Crown of England"; . . . Und sie führten dies nur alles aus in der Annahme: „that your Majesty being unaquainted with the Constitutions of Parliament". Also auf dem Wege der Geschäftsordnungspraxis wollten sie damals diese Verfassungsänderung eingeführt sehen.

Seine Majestät kenne (als Ausländer!) nicht das heimische Recht, teilten sie ihm durch § 121 „untertänige Adresse" mit, dass es „alter Brauch sei" den von beiden Häusern beschlossenen Bills nicht das königliche Veto entgegenzusetzen; sonst verwickle sich der König in Inkonvenienzen. Man beachte den zarten Wink! Wilhelm III. kehrte sich aber nicht daran, sondern übte das Vetorecht aus, wann es ihm gut dünkte.

Seitdem die Königin Anna im Jahre 1707 der schottischen Miliz-Bill die Zustimmung verweigert, ist dieses Recht, Bills mit einem königlichen Veto zu belegen, nicht wieder ausgeübt worden. Jedoch wurde noch bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts an diese Befugnis geglaubt und sie nur als schlummernd bezeichnet (H. D. vol. 192 p. 732 [Sekretär Hardy] und H. D. vol. 140 p. 284 [Earl Granville]). Stand ja doch und steht noch heute auf dem Statutenbuch ein Gesetz (13 Carl II. stat. 1 c. 1), welches mit der Strafe des Praemunire jeden belegt, der die legislative Gewalt des Parlaments ohne König behauptet. Selbst Disraeli sagt in der Biographie von Lord George Bentinck, es liesse sich der Fall wohl denken, dass der Monarch, gestützt auf eine loyale Volksstimmung, über den Kopf der Minister und des Parlaments hinweg einer Bill die Sanktion versagte (4. th. ed. p. 65: „It is not difficult to conceive the occasion, when supported by the sympathies of a loyal people, its exercise might defeat an unconstitutional ministry, and acorrupt Parliament").

Die Staatspraxis weist 2 Fälle aus den 50er Jahren auf, wo der Gedanke der Ausübung des königlichen Vetos nicht fern lag.

Im Jahre 1858 lag dem Parlamente zur Beratung die Victoria Station and Pimlico Railway Bill vor. Der Minister der öffentlichen Bauten (first commissioner of public works) hatte seine Zustimmung zu den einzelnen Klauseln der Bill erteilt. Während aber die Bill im Oberhause schwebte, trat ein Wechsel in der Leitung dieses Departements ein und sein neuer Chef verlangte einzelne Modifikationen und drohte mit der Ausübung des königlichen Vetos, falls diese nicht acceptiert würden. (H. D. vol. 151. pp. 586 ff., 692, 797). Die Modifikationen wurden dann angenommen.

Desgleichen petitionierten Mitglieder des englischen Barreaus 1858 gegen die damals im Parlament beratene Judenemanzipationsbill und verlangten von der Krone die Ausübung des royal veto. (Westminster Review vol. 61 p. 157).

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts vollzieht sich aber ein Wandel der Anschauungen, der bewirkt, dass man die Vetobefugnis der Krone heute als antiquiert betrachten muss. Sie hängt mit der in den Geschäftsordnungsregeln seit Mitte des 19. Jahrhunderts begründeten ministeriellen Präponderanz zusammen, die bewirkt, dass eine Bill von Bedeutung heute unmöglich von jemand anderem als von Ministern der Krone eingebracht werden kann. Da die Krone nun von vornherein ihren Ministern eine ihr unpassend scheinende Bill einzubringen verbieten darf, so haben wir es heute faktisch mit einer Art Vorsanktion von Gesetzen zu tun, die der Krone an Stelle des früheren Vetos zusteht.

Angedeutet ist dieser Gedankengang schon in einem Ausspruch des Ministers Lord Derby in einer am 29. Juni 1854 vor dem Unterhaus gehaltenen Rede. Er sagte damals: (H. D. vol. 134 p. 839): „Die Autorität der Krone ruht nicht auf dem Veto, das sie gegenüber Gesetzbeschlüssen des Parlaments theoretisch besitzt, sondern auf dem Recht der besondern Einflussnahme, das sie ihren Ministern gegenüber ausüben kann, und durch sie, gegenüber beiden Häusern, was ihr Gelegenheit bietet, ihr Urteil über gesetzgeberische Massregeln abzugeben, bevor diese dem Parlament unterbreitet werden. nicht nachher". Am prägnantesten hat dann Lord Palmerston diesen Gedanken 1860 zum Ausdruck gebracht (H. D. vol. 159. p. 1386): „Dass das königliche Veto der Krone aufgehört habe, ist ein grosser Irrtum. Diese Befugnis lebt nach wie vor, aber sie wird

§ 121. in anderer Art jetzt ausgeübt. Statt dass sie ausgeübt wird, wenn die Gesetzentwürfe dem Royal assent unterbreitet werden, erfolgt sie durch Antizipation vor den Debatten und Verhandlungen des Parlaments. Sie ist nur jenen Personen delegiert, welche die verantwortlichen Berater der Krone sind". Diese Auffassung ist wohl heute communis opinio (s. Hearn a. a. O. p. 60 ff. und Anson I. 300).

§ 122.

Die königlichen Vermögensrechte.

Die Vermögensrechte des Königs sind die Einkünfte aus der Zivilliste, Nutzungsrechte an gewissen Hofgebäuden (Royal Palaces), das Privatvermögen des Königs (private estates) und die Exemptionen von Steuern und Gebühren. Die Kronländereien (Crown Lands), deren Erträgnisse früher die Einkünfte der Krone bildeten, sind nun ganz in Staatsverwaltung für Staatszwecke übergegangen.

I. Die Zivilliste.

1. Geschichte[1]).

Dieselbe wird erst interessant mit dem Augenblicke, da man bei ihr das Herauswachsen der Naturaleinkünfte des Königs zu Geldeinkünften, kurz das Herauswachsen des königlichen Einkommens in dem mittelalterlichständischen Staat, zum fixen Einkommen des modernen Organträgers beobachten kann. An 3 Punkten ist dieser Entwicklungsprozess in der Geschichte der englischen Zivilliste zu erkennen. Einmal kommt hier in Betracht die Umwandlung von unbestimmten erblichen Einkünften, wie bei Lehensfall, Lehensvormundschaften u. dgl., welche die Natur von Realgerechtsamen angenommen hatten und mittelalterlich-fiskalische Regalien des Königs waren, in ein fixes Geldeinkommen. Sodann die Entlastung dieses Einkommens von allen Ausgaben für die Erhaltung der Staatsverwaltung, insbesondere der Staatsämter und Beamten.

Schliesslich die Unterwerfung dieses Einkommens unter die parlamentarische Budgetkontrolle.

Diese Züge der Umwandlung können wir erst seit der Revolution von 1688 bemerken. Schon zuvor unter Karl II. war die Ablösung der Lehensgefälle, kurz die Aufhebung des Lehensverbandes gegen Bewilligung einer Verbrauchsabgabe auf Bier und geistige Getränke vorgenommen. Aber noch immer waren, selbst um 1688, die Einkünfte der Krone erbliche, mittelalterlich - fiskalische Regalien (hereditary revenues), nämlich die eben genannten Verbrauchsabgaben (Accise), Einkünfte aus dem Postregal, Schanksteuer für Weine, Gerichtssporteln[2]). Zur Ergänzung dieser Einkünfte hatten die Commons den Stuarts Subsidien auf Lebenszeit gewährt. Jetzt (seit 1688) änderte sich jedoch dies mit einem Schlage. Die Krone erhielt ausser ihren Einkünften aus den erblichen Regalien (hereditary revenues), die damals auf 300 000 £ geschätzt wurden, nun 600 000 £ jährlich bewilligt. Davon musste sie die Kosten der königlichen Hofhaltung, die Gehälter der Gesandten, der Richter und der Zivilbeamten[3]) tragen. Daher kam es, dass jene Bausch- und Bogensumme, die vom Parlamente jährlich bewilligt wurde, auch die Liste der Zivilbeamten, deren Gehälter auf sie radiziert waren, oder Zivilliste genannt wurde.

---

1) S. dazu May, Constitutional history I. c. IV.

2) S. Renton vol. 6 p. 176.

3) Liste der Beamten, die aus der Zivilliste damals zu bezahlen waren: in Return on Public Income and Expenditure 1868 II. p. 586.

Trotz dieses noch immer mittelalterlichen Grundcharakters war doch schon ein § 122. wichtiger Fortschritt getan. Die parlamentarische Kontrolle über die Verwendung von Ausgaben für die Zwecke der inneren Verwaltung, sowie die Kontrolle der Zivilliste hatten ihren Anfang genommen, insofern als das Parlament über die Verwendung seiner „Ergänzung“ der erblichen Einkünfte (hereditary revenues), sowie über diese Auskunft verlangte und erhielt.

Der nächste Fortschritt war, dass die Krone unter Georg II. ihre Kroneinkünfte im Betrage von 800000 £ vom Parlament garantiert erhielt und unter Georg III. ihre erblichen Einkünfte in England (hereditary revenues) gegen ein fixes jährliches Einkommen von 800000 £ aufgab. Doch nach wie vor lasteten alle Zivilbeamtengehälter auf diesem Kroneinkommen und ebenso die Pensionen der in den Ruhestand getretenen oder versetzten Beamten und anderer Personen, ein schwerwiegendes Mittel in der Hand der Krone, um sich dienstfertige Parlamentarier zu schaffen.

Aus diesem Grunde, sowie um die Misswirtschaft in der Verwaltung dieser auf dem Kroneinkommen ruhenden Aemter, von denen ein grosser Teil übrigens überflüssig war, zu beseitigen, setzte Burke im Jahr 1780 sein grosses Reformprojekt auf, welches der Zivilliste einen grossen Teil der Last abnahm und die Pensionen nur bis zur Höhe von 60000 £ und nur aus der Staatskasse zahlbar gestatten wollte. Auch war der erste Anstoss gegeben, um das Kroneinkommen von den Zivilbeamtengehältern abzulösen.

So wurden denn von 1760—1815 zusammen ungefähr für 9½ Mill. £ Entlastungen des Kroneinkommens vorgenommen. Nach derselben Richtung ging man unter Georg III. und Wilhelm IV. vor, so dass unter letzteren nur noch 23000 £ für den Geheimfond auf der Zivilliste ruhten. Dieselbe betrug aber nunmehr nicht mehr 800000 £, sondern bloss 510000 £[1]).

Unter der Königin Viktoria wurde auch dann dieser Geheimfond (secrecy fund) ebenso wie früher die Beamtengehälter auf die Staatskasse übernommen. Dafür erhielt die Krone nur eine Zivilliste von 385000 £, die sich später auf 400000 £[2]) erhöhte. Nur Pensionen im Gesamthöchstbetrag von jährlich 1200 £ konnte die Königin noch aus der Zivilliste bewilligen (s. 5 der Zivillistakte 1. Vict. c. 2). Auch diese letztere Möglichkeit ist nunmehr seit Eduard VII. insofern beseitigt, als durch Gesetze die Pensionen der Beamten festgelegt sind und für Pensionen der Krone aus der Zivilliste kein Raum ist[3]). Durch diese schrittweise Entlastung der königlichen Zivilliste von Ausgaben der Staatsverwaltung, wie sie seit Georg III. begonnen und bis Eduard VII. gedauert hat, ist natürlich auch der parlamentarische Einfluss auf die Gestaltung alles Einkommens von Staatsorganen gewachsen. Ja die letzteren sind erst dadurch wirklich Staatsorgane geworden. Aber noch besteht ein Ueberrest der alten mittelalterlich ständischen Verhältnisse. Sowohl die Zivilliste des Königs als auch die Apanage des Thronfolgers sind zum Teil durch unbestimmte Einkünfte, jedenfalls nicht fixierte Einkünfte, erstere aus den Erträgnissen des Palatinats von Lancaster, letztere aus denen von Cornwallis zu ergänzen, und vergebens war der Sturmlauf der Radikalen (Labouchere u. a.) anlässlich der neuesten Feststellung der Zivilliste von 1901 gegen diesen letzten Ueberrest mittelalterlicher Herrlichkeit!

2. Die heute durch Gesetz (1 Ed. VII. c 4)[4]) festgelegte Zivilliste

1) Report on Civil List 1815 p. 5. 2) Renton vol. 7 p. 488.

3) S. die 1. Schedule der Zivillistakte von 1901, 1 Edw. VII. c. 4 und s. 9 (1) der zitierten Akte.

4) Sie führt den üblichen Titel: „An Act to make provision for the honour and dignity of the Crown and Royal family“.

§ 122. beträgt 470 000 £, ist also um 69 000 £ höher als die der Vorgängerin Eduard VII. (s. 2 d. c. Ges.). Diese Zivilliste hat nach dem Willen des Gesetzgebers (s. 60:) folgenden Zwecken zu dienen:

1) des Königs Privatschatulle (privy purse)	110 000 £
2) Gehälter und Ruhegehälter des königlichen Hofstaats	125 800 „
3) Ausgaben für den königlichen Hofstaat	193 000 „
4) Königliche Gebäude	20 000 „ [1])
5) Königliche Gnadenspenden	13 000 „
6) Ohne Angaben des Zwecke (unoppropriated)	8 000 „

Ausser diesen Einnahmen der Zivilliste, die auf den konsolidierten Fond gewiesen sind und daher nicht alljährlich bewilligt werden müssen, bezieht der König noch die erblichen Einkünfte aus den Regalien des Palatinats von Lancaster im Durchschnittsbetrage von 60 000 £ [2]). Dieselben sind teils nutzbare Regalien wie Steinbrüche und Minen, teils Gerichtsfälle, teils Ausübung des Heimfallsrechts (escheates, forfeitures etc.), teils Einkünfte aus Ländereien, die der Chancellor of the Duchy of Lancaster (siehe über diesen oben S. 178) als Treuhänder des jeweiligen Monarchen und seiner Rechtsnachfolger (Vertreter) verwaltet. Er kann im Interesse geeigneter Verwaltung einen Teil derselben verkaufen (s. I. der Akte von 1855, 18 Vict. c. CI local and personal), oder neuen Grund und Boden ankaufen (s. III. der cit. Akte). Verkäufe von Grund und Boden, die zum Herzogtum Lancaster gehören, sind durch Vertragsinstrumente mit dem Siegel von Lancaster vorzunehmen und innerhalb von 6 Monaten vom Tage des Vertragsdatums in dem Gerichtshof von Lancaster zu registrieren. Sonst sind sie ungültig.

Der territoriale Umkreis, innerhalb dessen aber jene oben erwähnte Gerichtsgefälle zu erheben sind, ist gegenwärtig nicht identisch mit dem Umfange der Grafschaft Lancaster (45 und 46 Vict. c. 72 und s. 24) die in ihrem Umfange kleiner ist als das ehemalige Herzogtum (duchy). Die Geltendmachung dieser fiskalischen Regalien gebührt dem Attorney General of Lancaster, der unter dem grossen Siegel des Palatinats angestellt ist. Die Klageerhebung erfolgt aber von seiner Seite nicht durch die privilegierte königliche Klage zur Einbringung von Kronschulden („on information“) sondern auf dem gewöhnlichen Wege, wie bei andern privaten Klägern (Attorney-General of Lancaster v. Duke of Devonshire 1884, 14. Q. B. D. 205).

Die Rechtskontrolle über die königliche Zivilliste, insbesondere dass die Ausgaben gemäss der Zivillistakte erfolgen, ist gegenwärtig durch die Civil List Audit Act von 1816 (56 Geo. III. c. 46) geregelt. Ein eigener Beamter wird vom Schatzamt (Treasury) für die Zwecke dieser Rechnungskontrolle bestimmt (s. 8. d. cit. Ges.), der die Rechnungslegung auch unter Eid verlangen kann (s. 9. d. cit. Ges.), hierüber aber der Treasury berichten muss (s. 12). Die endgültige Entscheidung steht dann bei dem Schatzamt (s. 12 s. cit. Ges.), das auch über einen Ueberschuss aus einer Klasse der Zivillisteausgaben und seine Verweisung in eine andere verfügen darf (s. 6 (2) der Zivillisteakte von 1901).

Die parlamentarische Rechtskontrolle erfolgt nur dann, wenn der gesetzlich fixierte Betrag der Zivilliste überschritten ist, indem dann immer 30 Tage vom Ablauf des Rechnungsjahrs, wenn das Parlament versammelt ist, sonst 30 Tage

1) Darunter auch Reparaturen der beiden Schlösser Windsor und Buckingham Palace. S. Report of Commons Committee on Civil List 1901.

2) S. Commons Papers 1900 vol. 47 p. 161. Im Jahre 1841 betrugen sie nur 16 000 £, 1861 nur 22 000 £.

nach Zusammentritt des Parlaments, diesem die Rechnung (Account) vorzulegen ist § 122. (s. 9 (2) der Zivillisteakte von 1901 in Verbindung mit s. XIII. der Civil List Audit Act von 1816).

Die Rechnungskontrolle über die Einkünfte des Palatinats von Lancaster, welche in eine besondere, von der Staatskasse getrennten Kasse unter Leitung des sog. Receiver General des Palatinats fliessen, erfolgt durch einen eigenen Kontrolleur (Auditor) des Palatinats. Dem Parlamente wird hierüber alljährlich von dem Schatzamt Bericht erstattet (gemäss der Act 1 and 2 Vict. c. CI. s. 2) in Gestalt eines selbständigen „Duchy of Lancaster Revenue Account".

Das Gesetz über die Zivilliste, das immer bei jeder neuen Thronbesteigung ergeht, stellt sich juristisch als ein durch formelles Gesetz sanktionierter Vertrag zwischen Krone und Parlament[1]) dar. Die Krone gibt alle ihre fiskalischen Regalien und Kronländereien in England, Irland und Schottland bis auf die eigentlichen fiskalischen Regalien von Lancaster, der Staatsverwaltung anheim und erhält dafür ihre feste Zivilliste. Dies kommt schon im Wortlaut der Eingangsklausel jeder Zivillistakte zum Ausdruck, die sich ganz wie der Eingang eines Vertrags anhört: „Da Eure Majestät ohne Einschränkung Ihre erblichen Fiskalregalien der Verfügung der Commons unterstellt haben, ... so haben wir die Commons in diesem versammelten Parlament beschlossen, eine solche Vorsorge etc. zu machen". („Whereas Your Majesty has been graciously pleased to signify to your faithful Commons in Parliament assembled that Your Majesty placed unreservedly at their disposal those hereditary Revenues ....: Now therefore we Your Majesty's subjects, the Commons of the United kingdom in parliament assembled, have freely and voluntarily resolved to make such provision, and we do most humbly beseech Your Majesty, that it may be enacted and be it enacted etc.").

Die praktische Wirkung der Vertragsnatur der Zivillistakte kommt auch insofern zum Vorschein, als der König von dem Vertrage jederzeit zurücktreten kann und die erblichen Gefälle und Kronländer dann wieder in eigene Verwaltung erhält. Dies ist noch der letzte Ueberrest des mittelalterlichen Gepräges, den die Einkünfte des englischen Königs aus Staatsmitteln an sich tragen!

II. Die dem König zur Benutzung überwiesenen Gebäude und Grundstücke sind nach dem Staatsvoranschlage von 1901 folgende:

1. Die Paläste in eigener Benützung des Königs: Buckingham-Palace, Windsor Castle, Windsor Home Park (mit Adelaide Lodge), Frogemore House and Grounds.

2. Paläste nur in Teilbenützung des Königs: St. James Palace (Staatsräume, königliche Kapellen, Garderäume, Kanzleistuben und Beamtenwohnungen).

3. Paläste, nicht in der Benützung des Königs: St. James Palace (die Hofgemächer), Kensington-Palast: Hampton Court Palace; White Lodge des Richmond Park; Kew Palace, Military Knight's Houses im Windsor Castle; Pembroke Lodge, Thatched House Lodge und East Sheen Cottage des Richmond Park; Boushy House, The Cottage; Hawthorn Lodge; Holyrood Palace in Edinburgh.

4. Marlborough House.

Alle diejenigen dem Könige zur Benützung überwiesenen Gebäude, welche auch königliche Residenzen sind, besitzen ein eigenes Asylrecht. d. h. innerhalb derselben darf keine zivile oder administrative Exekution vorgenommen werden. Auch sind

1) Ein analoges Rechtsverhältnis im badischen Staatsrecht s. § 59 der badischen Verfassung.

§ 122. sie wie alle Kronländereien für öffentliche Zwecke von Staats-[1]) und Lokalbesteuerung[2]) frei.

III. Die Privatschatulle des Königs (private estates). Die Rechtsverhältnisse derselben sind gegenwärtig geregelt durch die beiden Crown Private Estate Acts 1862 (25 and 26 Vict. c. 37) and 1873 (35 and 37 Vict. c. 61). Unter königlichem Schatullgut (Private Estate) ist vor allem das liegende Gut zu verstehen, das der König mittelst seiner Privatgelder (private purse) selbst erworben, oder das ihm durch Erbschaft angefallen ist, oder das, was er schon vor seiner Thronbesteigung besessen hat (s. 1. der Akte von 1862). Alles liegende Gut, das er zur Zeit seiner Regierung als Eigentum erworben hat und besitzt, geht nicht ipso jure eine Verbindung mit dem Staatsgut ein, sondern bleibt auch nach dem Tode private estate und geht als solches Schatullengut auf den Nachfolger über (s. 1. der Akte von 1873), wenn nicht das Gegenteil ausdrücklich bestimmt wird[3]). Dies liegende Gut unterliegt nicht den Beschränkungen, die der Verwaltung des Staatsguts (s. oben S. 85 f.) auferlegt sind (s. 2. d. cit. Acte von 1862) und wird durch Treuhänder verwaltet (s. 3. der cit. Akte von 62). Das Schatullengut, insbesondere das bewegliche unterliegt bezüglich des Erbgangs prinzipiell demselben Rechtsgrundsatze, wie das von Privatpersonen (s. 7. der Akte von 1862 in Verbindung mit s. V. und XI. der Akte 39 and 40 Geo. III. c. 88).

Nur folgende Ausnahmen sind festgestellt: Vor allem genügt für ein königliches Testament (Chitty a. a. O. p. 243 f.) schon (gemäss s. 4. der 39/40 Geo III. c. 88) ein jedes Instrument, das mit dem königlichen Handzeichen (royal sign manual) versehen und von mindestens zwei Zeugen unterschrieben ist (s. 5 der Act von 1862). Es bedarf zu seiner Gültigkeit keiner Publikation und seine Auslegung in Bezug auf den Umfang des Eigentums, erfolgt so, als ob es unmittelbar im Zeitpunkte des Todes des Erblassers wirksam werden wollte (s. 5 der cit. Akte). Bemerkenswert ist die für das Schatullgut in Schottland mit Rücksicht auf das dortige selbständige Common law getroffene Gesetzesbestimmung der Akte von 1862, dass die letztwillige Verfügung darüber auch ohne Beobachtung der vom schottischen Rechte vorgeschriebenen Formen wirksam sein soll, wenn sie mit dem königlichen Handzeichen versehen und von mindestens zwei Zeugen unterfertigt ist. Wenn den König in der Unterschrift jemand anders hiebei vertreten soll, so muss er wenigstens dabei sein und den Auftrag dazu in Gegenwart von zwei Zeugen geben, welche dies als so geschehen bestätigen müssen (s. 6). Eine besondere Erbeinweisung und Bescheinigung der Testamentsgültigkeit (probate) wie sie sonst für jedes Privattestament üblich ist, findet hier nicht statt. Kein Gericht hat über den König Jurisdiktion (Renton vol. 11 p. 328). Von dem Schatullgut und dessen Einkünften werden Steuern und Gebühren gezahlt (s. 8 und 9 der Akte von 1862).

IV. Die Exemtionen von Steuern und Gebühren. Im vorhergehenden haben wir festgestellt, dass die königlichen zur Benützung überwiesenen Gebäude und Grundstücke Crown property und als solches steuerfrei sind. Andere Exemtionen von Steuern und Gebühren sind die Freiheit des Königs von jeglichem Zoll

1) Peacock, The Income Tax Acts, London 1901, p. 50 f.

2) Ryde, On Rating 1900, p. 71 ff.

3) Solches kann dann mittelst Gesetz erfolgen, wie z. B. die Osborne Estate Act von 1902, welche die königliche Besitzung Osborne aus dem Nachlasse der Königin Viktoria dem Staate zur Verbesserung der Offizierspensionen, der Pensionen ihrer Witwen und Waisen überwiesen hat. Die jetzige Terminologie ist, dass der King als Erbe (devisee) des Guts dem König als „King in the rights of the crown" das Gut überweist. Den Begriff Staat als Korporation kennt eben das englische Recht nicht.

(„no custom which goes to the person or good of the king shall bind him")[1]. Der König zahlt keine Postgebühren (1 Vict. 35. s. 11.). Aber auch die Briefe, die der König erhält sind nicht portopflichtig (s. II. des cit. Ges.). Ebenso ist er von allen Telegraphengebühren frei (s. 23 der Act 32 and 33 Vict.). Im Prinzip ist er nach Common law auch von der Zahlung der Gerichtskosten befreit. Doch ist dieser Rechtssatz durch Gesetze durchbrochen worden[2]). **§ 122.**

Die Ehrenrechte des Königs. **§ 123.**

I. Der König besitzt das Recht, die Flaggen, Standarten und Wappen des vereinheitlichten Königreichs zu bestimmen (39/40 Geo. III. c. 67 Act I.). Er hat das Recht der Titel-, Würde- und Ordenverleihung. (Ueber die Orden s. oben S. 321, Anmerkung 3)[3]).

Der König führt den Titel: König des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Irland, Beschützer des Glaubens (defender of faith)[4]) und seit 1877 (39 Vict. c. 10), den eines Kaisers von Indien. Ausserdem hat er nunmehr zufolge der königlichen Proklamation vom 4. November 1901, zu der ihn eine Acte (Royal titles Act von 1901, 1. Ed. VII. c. 15) ermächtigt hatte, den Titel eines Königs der Britischen überseeischen Besitzungen beigelegt, so dass der Volltitel lautet: „X. by the Grace of God of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas king, defender of the faith, Emperor of India."

II. Zu den persönlichen Ehrenrechten des Königs gehört auch der besondere strafrechtliche Schutz des Königs. Jede strafbare Handlung gegen die Person, die Stellvertreter des Königs, oder die dem König höchst persönlich zustehenden Rechte ist Hochverrat (Treason)[5]). Nach dem noch heute geltenden Gesetz Eduard III. (25 Ed. III. c. 2) sind 5 verschiedene Verbrechen darunter einbegriffen. Des Hochverrats ist schuldig:

1) Viner's Abridgement v° Prerogative I., 2. Chitty a. a. O. p. 377.

2) Renton vol. 10 p. 312.

3) Hierher gehört auch die Befugnis zur Feststellung der königlichen Insignien und Standarten und der Kriegsflagge. Diese ist, obwohl äusserlich ähnlich, so doch in ihren Dimensionen verschieden von der als Nationalflagge geführten, dem bekannten „Union Jack". Nach der richtigen Meinung, die allerdings bestritten wird, kann dieser „Union Jack" von jedermann gehisst werden. Die Kriegsflagge hat ihre gegenwärtige, grundlegende Feststellung als 3 übereinander gelegte Kreuze (das rote des hl. Georg, des englischen Schutzpatrons, das weisse des hl. Andreas, des schottischen Schutzpatrons, und das blaue des hl. Patricius, des irischen Schutzpatrons) auf blauem Untergrund nach der Vereinigung mit Irland durch königliche Verordnung im Privy Council vom 5. Nov. 1800 erfahren. Die Detaildimensionen sind von der Admiralität festgestellt. Es ist nur unerlaubt für einen Privatmann, die Flagge von diesen Detaildimensionen zu hissen, nicht aber überhaupt den „Union Jack". Dieser ist die Nationalflagge. S. über diese Kontroverse insbesondere Times vom 30. September und 1. Oktober 1903. Interessant ist, dass schon Jakob I. durch königliche Proklamation vom 12. April 1606 eine für Schottland und England gemeinsame Nationalflagge (Vereinigung des St. Georg- und St. Andreaskreuzes) vorgeschrieben hat. Es war das einer jener bereits oben (S. 180) erwähnten Versuche der Union beider Königreiche. Durch Order in Council vom 17. April 1707 wurden nach der wirklichen Vereinigung mit Schottland die Detaildimensionen zuerst festgelegt, zuletzt, wie gesagt, in der königlichen Order vom 5. November 1800.

4) Ein Ehrentitel (defensor fidei), der vom Papste dem König Heinrich VIII. verliehen wurde.

5) S. über diesen Rechtsbegriff Anson II. p. 73 ff. und v. Frisch, die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, S. 236 ff. Ueber die Geschichte des Treason s. Stephen, History of the criminal Law II. ch. XXIII.

§ 123. 1. Wer die Ermordung des Königs, der Königin oder des Thronerben begeht oder nur ersinnt („to compass and imagine"). 2. Wer gegen den König Krieg erhebt. 3. Wer sich zu den Feinden des Königs schlägt. 4. Wer des Königs Weib, die Frau seines Sohnes, oder seine älteste unverheiratete Tochter vergewaltigt. 5. Wer das grosse oder kleine Siegel von England oder den englischen Münzstock fälscht, doch ist gegenwärtig (nach c. 8/9 Vict. c. 113 s. 4) Fälschung des grossen Siegels nur Felony. 6. Wer Gold fälscht. 7. Wer den Lord Kanzler oder Schatzminister, die Richter in Ausübung ihres Amtes tötet. Ausserdem macht (nach 6 Ann. c. 41 s. 2) sich der Strafe des Praemunire schuldig, wer die Thronfolge, wie sie gesetzlich festgelegt ist, anzweifelt.

Das „compass or imagine" im 1. Fall des Hochverrats wurde durch juristische Konstruktion noch erweitert (sog. constructive treason) auf die Fälle, wo jemand die Absetzung oder Gefangennahme des Königs vorzunehmen versucht, oder sich bemüht über seine Person Gewalt zu erlangen. Auch sie werden wie jeder Treason-Fall mit Tod bestraft. Die Fälle des „Constructive Treason" wurden durch die richterliche Praxis ins ungemessene ausgedehnt. Wegen des Mangels eines „juristischen Staatsbegriffs" sah man sich genötigt, alle gemein- und staatsgefährlichen Verbrechen noch als „treason" d. i. gegen die Person des Königs gerichtetes Verbrechen zu betrachten.

1817 endlich wurden alle Fälle des constructive treason durch Gesetz endgültig festgelegt. Seit dem Jahre 1848 werden (durch Gesetz 11 and 12 Vict. c. 12) nur jene Fälle des „konstruktiven Hochverrats", die wirklich den König an Leib, Leben und Freiheit schädigen, noch als Treason mit Todesstrafe vergolten.

Alle übrigen Fälle des konstruktiven Hochverrats sind nur treason-felony und sind nicht mit Todesstrafe bedroht. Die mittelalterliche Rechtskonstruktion und Unfähigkeit einen Rechtsbegriff des Staates zu erzeugen, kommt aber noch in diesem eigentümlichen Aufbau der Delikte klar zum Ausdrucke!

§ 124. Die Formen der königlichen Willensäusserung.

1. Dieselben weisen eine grosse Mannigfaltigkeit auf, deren Grund noch im 2. Bande (IV. Teil) als Ueberrest einer mittelalterlichen Ministerverantwortlichkeit nachgewiesen werden soll. Für eine Uebersicht an dieser Stelle genügt festzustellen, dass man die Formen königlicher Willensäusserung am besten danach gruppieren kann, ob sie eine besondere kanzleimässige oder mit Siegeln versehene Urkundenform verlangen oder nicht. Unter der besonders kanzleimässigen Form verstehe ich jene eigenartige Ausstattung oder Ausfertigung in der Kanzlei, welche der Urkunde erst Kraft verleiht. Man unterscheidet demnach 3 Gruppen von Formen königlicher Willensäusserung.

1) Formen ohne kanzleimässige Ausfertigung: Das sind die königlichen Verordnungen im Staatsrat (orders in council). Auch sie bekommen eine Ausfertigung in der Kanzlei, aber sie ist nicht eine kanzleimässige in dem obigen für uns in Betracht kommenden Sinne, d. h. nicht erst sie ist es, welche den Verordnungen Kraft verleiht, sondern dazu genügt schon mündliche Veröffentlichung des königlichen Willens in der Staatsratssitung.

2) Formen, welche eine kanzleimässige Ausfertigung erfahren. Diese sind entweder

a) solche, welche nur mit der königlichen Unterschrift oder dem königlichen Handzeichen (sign manual) versehen werden: das sind die Orders, warrants, commissions.

b) solche, welche besondere Siegelung erfahren, und zwar entweder mit dem grossen Siegel (Great Seal, oder seinem heutigen Stellvertreter dem Wafer Great Seal) wie z. B. Proklamationen. Letters Patent, Writs, oder welche mit den untergeordneten, in der Verwahrung der Staatssekretäre befindlichen Siegeln versehen werden. **§ 124.**

II. Da für die Einteilung und das Verständnis der Formen königlicher Willensäusserung eine Bekanntschaft mit dem königlichen Handzeichen und den Siegeln nötig ist, wird hier diese zunächst gegeben werden.

1. Vor allem das königliche Handzeichen (sign manual) identisch mit der königlichen Unterschrift (51 Geo III. c. 1 s. 2) ist die formloseste Art den königlichen Willen auszudrücken im Verhältnisse zu den Ausfertigungen mittelst königlicher Siegel.

2. Das grosse Siegel (Great Seal)[1]. Das grosse Siegel, verfertigt meistens aus Silber — selten Gold, befindet sich in Verwahrung des Lord Kanzlers. Für jeden König wird ein neues Siegel angefertigt, doch kann auch innerhalb der Regierung eines Königs das Siegel wechseln. So wurden während der Regierungszeit der Königin Viktoria 3 Siegel nacheinander verwendet (erstes von 1838—1860; zweites von 1860—1878; drittes von 1878 an (s. Wyon a. a. O. p. 133 f.). Bis zum Gesetze 6 Anna c. 41 war es üblich, dass der die Regierung neu antretende König mittelst seiner ersten Order im Staatsrate vorläufig das Siegel aus der Zeit seines Thronvorgängers in Brauch erhielt, bis ein neues angefertigt wurde. Nunmehr bestimmt die s. 9 des zit. Gesetzes, dass auch nach dem Ableben des Monarchen das Siegel, das eben in Verwendung ist, auch fürderhin verwendet werde, wenn nicht der Regierungsnachfolger etwas anderes ausdrücklich bestimmt. Wenn ein neues Siegel in Brauch kommen soll, so vollzieht sich das unter besonderer Formalität. In einer Staatsratssitzung pflegt es auf den Tisch des Staatsrats gelegt zu werden. Der Staatsrat gibt seine Zustimmung zur Verwendung; der Monarch berührt hierauf das Siegel und weist den Lord Kanzler an, dasselbe in Verwahrung zu nehmen (Wyon a. a. O. p. XV).

Durch die Vereinigung von England mit Schottland ist in den Gebrauch nur eines Siegels gar keine Veränderung gekommen. Die Unionakte sah, wie wir gehört haben, vor, dass nur ein grosses Siegel für das Königreich Grossbritannien geführt werde. Irland behielt sein Siegel und seinen Kanzler bis auf den heutigen Tag. Doch ist auch für Irland nur das Londoner Siegel in Brauch (s. Anson II. 157).

1877 wurde eine Reform eingeführt, hervorgerufen durch die Untunlichkeit, immer jenen umfangreichen Kontrolapparat für die Beidrückung des grossen Siegels in Bewegung zu setzen. Er hatte, wie wir noch weiter unten hören werden, seinen guten Sinn in früherer Zeit, wo er das Surrogat einer Ministerverantwortlichkeit war. Aber im Lichte der modernen Zeit besehen, hatte er wenig Sinn. So ist denn vor allem eine Abkürzung des Verfahrens bis zur Beidrückung des grossen Siegels erfolgt. Ferner sind zwei Substituten für das grosse Siegel 1877 durch die Akte 40 und 41 Vict. c. 41 (s. 4) eingerichtet worden: das Wafer Great Seal (= das Oblatengrosssiegel; wafer = Oblate) und das Wafer Privy Seal. Namentlich vertritt das erstgenannte hauptsächlich das wirkliche grosse Siegel. Der Gebrauch dieses letzteren ist durch die Verordnungen vom 5. März und 13. August 1878, die auf Grund der s. 5 (2) der zit. Akte erlassen und vom Parlament genehmigt worden sind, jetzt nur auf wenige ausserordentlich wichtige Staatsurkunden beschränkt[2]; namentlich auf Abschluss der Staatsver-

---

1) Nicolas, Proceedings and Ordinances of the Privy Council vol. VI. Preface p. 141—219. Wyon, The Great Seals of England. 1887. Anson II. p. 50 ff.

2) Für den früheren grossen Umfang der Verwendung des eigentlichen Grosssiegels

§ 124 träge, Accreditiven von Botschaftern, Einrichtung eines Amts und Ernennung eines Kolonialgouverneurs, Erhebung in die Peerage und dergl. mehr. Alle übrigen, früher durch das grosse Siegel bekräftigten Staatsakte, werden nunmehr meist durch das Wafer Great Seal bekräftigt. Fälschung des grossen Siegels ist gegenwärtig als felony — nicht mehr, wie früher nach dem Eduardstatute, als treason mit Tod zu bestrafen (8 and 9 Vict. 1 c. 113 s. 4).

3. Das Privy Seal, dessen Gebrauch gegenwärtig obsolet ist, befand sich früher in Verwahrung des Lord Privy Seal, der auch noch jetzt Kabinettsminister ist. Der Gebrauch des Privy Seal erstreckte sich früher darauf, als Vorläufer des grossen Siegels auf jeder Ermächtigung das letztere zu verwenden, sich beigedrückt vorzufinden. Es gehörte mit zu jenem Kontrollapparat, den das Mittelalter als Surrogat einer Ministerverantwortlichkeit ausgebildet hatte. Seine Funktion musste demnach in der Gegenwart überflüssig werden, da diese die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit nur benötigt. So wurde schon durch die Akte 29 and 30 Vict. c. 39 s. 4 für die Zahlungsanweisung des Monarchen das Privy Seal abgeschafft, indem die königliche Unterschrift und Kontrasignatur zweier Mitglieder des Schatzamtes als genügend erachtet wurde. Sodann ist durch die Patent-Acte (46 and 47 Vict. c. 57) das Privy Seal bei Erfindungspatenten, und schliesslich durch die Great Seal Act (47/48 Vict. c. 30) im ganzen abgeschafft worden. Die 3. Sektion dieser Akte bestimmt nämlich, dass ein Warrant mit königlicher Unterschrift (sign manual) und unter Kontrasignatur des Lord Kanzlers oder Staatssekretärs, oder des First Lord of the Treasury oder zweier Mitglieder des Schatzamtes genüge, um den Lord Kanzler zur Beidrückung des grossen Siegels zu ermächtigen.

4. Das Signet, ein früher oft übliches, gegenwärtig nur in wenigen Fällen (Instruktion an die Kolonial-Gouverneure etc.)[1]) übliches und meist nur in Verwendung des Foreign Secretary — Staatssekretärs des Aeussern — stehendes Siegel, war früher das wichtigste der 3 Siegel, welche den Staatssekretären überantwortet waren (Signet, letter seal und cachet, s. Renton vol. 10 p. 462). Durch 14 and 15 Vict. c. 82 hat es den grössten Teil seiner Bedeutung verloren. Bis dahin (1851) war es nämlich seit 27 Henr. VIII. c. 11 üblich, bei allen königl. Vergabungen, insbesondere aber bei Vergabung von Patenten der Beidrückung des grossen Siegels, die des Signet vorangehen zu lassen, wie in anderen Fällen die des Privy Seal. Es bestand hiefür ein eigenes Amt: Office of the Clerks of the Signet[2]). Amt und Brauch des Signet für diese Zwecke erscheint demnach durch s. 2 und 3 der zit. Akte aufgehoben und die Hauptätigkeit bei der Patentgewährung ist an das Handelsamt (board of trade) übergegangen, dem Signet gegenwärtig nur innerhalb des Foreign office eine bescheidene Existenz zu fristen gestattet. Auch hier musste das Mittelalter vor den Strahlen der Gegenwart sich verziehen.

III. Heutige Formen königlicher Willensäusserung:

1. Die Verordnung im Staatsrate (Order in Council). Dieselbe ist gewöhnlich ihrer Form nach ein **Sitzungsprotokoll:** „Hof zu Westminster . .“.

Anwesend: „Seine Majestät im Staatsrat . . Seine Majestät geruhte auf Rat Seines Privy Council anzuordnen und wird demnach angeordnet, dass etc. — — —“.

mag die Tatsache sprechen, dass nicht weniger als 4 Zentner (à 100 Pfd.) Wachs monatlich hiebei konsumiert wurden (Wyon a. a. O. p. XVI.).

1) Andere Fälle bei Renton vol. 11 p. 551; z. B. die Ermächtigung zum Abschlusse von Staatsverträgen und zum Austausch der Ratifikationsurkunden.

2) S. Report of Commons Committee on the Signet and Privy Seal offices. C. P. 1849 vol. 22 p. 483 ff.

In dieser Form vollziehen sich die meisten königlichen Willensäusserungen, die § 124. sich als Verwaltungsregulative zur Ausführung von Gesetzen darstellen.

2. Die Formen königlicher Willensäusserung, die eine kanzleimässige Behandlung zum Zwecke ihrer Gültigkeit erfahren müssen, sind:

a) Der sign manual warrant, d. i. ein mit königl. Unterschrift versehener Warrant[1]). Derselbe hat eine doppelte Funktion: entweder ist er ein für sich selbständiger Akt, oder er ist nur der Vorläufer eines Aktes, der mit dem Siegel bekräftigt werden soll. In der Form dieses Warrant als selbständigen Aktes, vollzieht sich in der Regel die Mehrzahl der Beamtenernennungen, meistens solcher, welche auf Widerruf angestellt sind, z. B. aller städtischen Polizeirichter (Recorder, Stipendiary Magistrates), die auf Vorschlag der Stadt von der Krone ernannt werden, oder des Generalzahlmeisters, oder des ersten Kommissärs der öffentlichen Werke, oder des Vorstands der obersten Domänen und Forstdirektion. Kontrasignatur eines Ministers ist hiebei gewöhnlich.

Als unselbständiger Akt dient der sign manual warrant zur Ermächtigung der Beidrückung des grossen Siegels.

Der Apparat, der hierbei in Bewegung gesetzt werden musste, ist jetzt, wie wir gehört haben, wesentlich vereinfacht. Gewöhnlich wird zur Information dem Könige ein Streifen Papiers mit Angabe des Zwecks, welchem die unter dem grossen Siegel auszufertigende Urkunde dienen soll, ein sog. Docket, beigefügt, da man dem Monarchen nicht zumuten kann, die immer sehr langatmigen Letters Patent auch Zeile für Zeile zu lesen.

b) Die königliche Verordnung unter sign manual (royal order under sign manual) kommt sehr selten vor, namentlich nur bei Ausübung des Zahlanweisungsrechts der Krone, gemäss der Exchequer and Audit Act von 1866 (29 and 30 Vict. c. 39 s. 4).

c) Die Kommission unter königlichem Handzeichen (commission under sign manual). Sie ist die gewöhnlichste Form der widerruflichen Amtsverleihung. Sie unterscheidet sich nur in geringfügigen Punkten von der Amtsverleihung durch sign manual warrant (Anson II. p. 47). Jedes Offizierspatent erfolgt in dieser Weise durch die Kommission. Beidrückung des 2. Staatssekretärssiegels ist hier Regel.

3. Die Formen königlicher Willensäusserung unter Beidrückung des grossen Siegels: Dahin gehören vor allem die Patente (Letters Patent), die Klagegewährungen (writs) und die Proklamationen.

a) Die Letters Patent haben ihren Namen von den Schlussklauseln, die sie immer tragen. „Has literas Nostras fieri fecimus Patentes“[2]) oder gegenwärtig „In Witness whereof we have caused these our Letters be made Patent“. In früherer Zeit hatten sie und erfüllten so eben wegen dieser Klausel den Zweck, ausser in die Rechtssphäre der direkt interessierten Parteien auch in die dritter und des Publikums einzugreifen, und waren deshalb an alle, denen das Patent in die Hände kam, adressiert, während die ihnen ähnlichen Rotuli clausi (Close Rolls) nur an das durch die Anordnung betroffene Individuum sich richteten[3]). Erstere waren demnach offen, die Rotuli Clausi mit dem grossen Siegel verschlossen. So erreichte der mittelalterliche Staat durch die äussere Form allein das, was wir mit unseren modernen Unterschieden von Rechts- und Ver-

1) Report a. a. O. p. 457 f.
2) S. Hardy, A Description of the Patent Rolls, London 1835 p. 9.
3) Hardy a. a. O. p. 1 f.

§ 124. waltungsverordnungen und mit den verschiedenen Publikationsmethoden herbeizuführen anstreben. Aber die äussere Form diente auch zum Zwecke der Beamtenkontrolle und Ministerverantwortlichkeit und damit im Zusammenhange zur Kompetenzabgrenzung von Behörden. Der mittelalterliche Staat hatte nicht viel oberste Beamte zur Hand. In der eines einzigen waren ein Teil von vielerlei Geschäften konzentriert. Dadurch, dass die damalige Rechtsordnung für jedes Amtsgeschäft eine besondere Form ersann und jede Form in eine besondere Amtsrolle sich registrieren liess (Hardy, Close Rolls p. 23—31), ermöglichte sie einerseits die Amtskontrolle, andererseits die Kompetenzabgrenzung.

So richtete sich der mittelalterliche Staat auch seine Ministerverantwortlichkeit ein (s. darüber weiter unten IV. Teil, Abschnitt Ministerverantwortlichkeit). Und merkwürdig! Viele dieser verschiedenen Formen haben sich eben bis auf den heutigen Tag erhalten, trotzdem der Zweck ihrer Einrichtung, nämlich Herbeiführung der Ministerverantwortlichkeit und Kompetenzabgrenzung der Behörden heute nicht mehr vorhanden ist. Man räumt in England nur zu ungern mit alten Rechtsformalitäten auf. — Man wird in diesen verschiedenen Formen königlicher Willensäusserung vergeblich ein System suchen. Denn alles hiebei ist nur historisch zu begreifen!

b) Writs: Hierher gehören gegenwärtig nur noch die Einberufungsschreiben ins Oberhaus. Die Klagegewährung in Form königlichen Schreibens ist heutzutage verschwunden, weil dieselbe Gewährung meist dem Obergericht des Landes (High Court of Justice) delegiert ist, wo die writs in dem Crown office der King's bench ausgefertigt werden. Aber auch die Einberufungsschreiben ins Oberhaus sind durch die oben genannte Verordnung vom 5. März und 13. August 1878 nur mit dem Wafer Great Seal zu versehen. (S. Renton vol. 6. p. 91).

Die heutigen **königlichen** writs, die durch den Kanzler mit Beidrückung des grossen Siegels erfolgen, beziehen sich meist auf die sog. Gerichtsverwaltung. Es sind dies: 1. Das writ of dedimus (potestatem), welches die Vollmacht erteilt, Eide abzunehmen (so z. B. neu ernannten Friedensrichtern), 2. das writ of supersedeas, um die Ausübung einer Jurisdiktion aufzuhalten, und 3. das writ of mittimus, welches die Uebersendung von Akten eines Gerichts an ein anderes anbefiehlt (Anson II. p. 51). Die beiden letzten Arten von Writs werden jetzt nach der Verordnung vom 13. August 1878 mit dem Wafer Great Seal bekräftigt.

c) Die königlichen Proklamationen. In dieser Form ergehen heute meist alle jene königlichen Willensäusserungen, welche auf der Basis der Prärogativbefugnisse nach common law erfolgen. Auch ihnen wird gegenwärtig nach der Verordnung vom 13. August nur das Wafer Great Seal beigedrückt.

III. Kapitel.

Die Zugehörigkeit zur königlichen Familie und ihre Rechtsfolgen.

§ 125. **Die königliche Familie** [1]).

I. Die Gemahlin des regierenden Königs (Queen Consort) hat ähnliche, aber beschränktere Prärogativbefugnisse wie der König. Sie hat ihren eigenen Haushalt, eigene Hofbeamte, insbesondere einen eigenen Anwalt (Attorney und Sollicitor general), weil sie im eigenen Namen klagen und verklagt werden kann. Vor dem Rechte

1) S. dazu Blackstone ed. by Stephen (15 ed.) vol. II. p. 395 ff. Bowyer, Commentaries ch. VIII. p. 114 ff., Chitty, a. a. O. p. 401 ff., Anson II. p. 81 ff.

gilt sie nämlich als selbständige handlungsfähige Frau des Vermögensverkehrs (feme sole), um wie Coke (upon Littleton p. 133) sagt, den König nicht mit solchen Privatsachen und Kleinigkeiten zu belästigen. Sie ist ferner frei von Steuern und Gebühren (Coke a. a. O.). Doch streitet gegen ihre Prärogativbefugnis immer die Vermutung (Bowyer a. a. O. p. 110). In vergangenen Zeiten erhielt sie eine besondere Revenü, das sog. aurum reginae (S. Dialogus de Scaccario lib. II. c. XXVI). Doch ist dies jetzt obsolet.

Sie geniesst einen besonderen strafrechtlichen Schutz, insofern ihr Leben durch die Hochverratsklausel (das Gesetz 25 Eduard III.) geschützt ist. Aber auch die Vergewaltigung und Verführung der Königsgemahlin ist Hochverrat. Wird dieselbe unter Anklage eines Hochverrats gestellt, so ist, wie Blackstone (I. p. 224) versichert, nur das Haus der Peers zur Aburteilung kompetent. Im Falle der Königin Karolina wurde aber eine bill of pains and penalties eingebracht. (S. Greville Memoirs I. ser. vol. I. p. 31 und 35.) Der Gemahl einer regierenden Königin erhält noch eine besondere Pension ausgesetzt, die im Falle des Prinzen Georg von Dänemark, Gemahls der Königin Anna, 50 000 £ [1]), im Falle des Prinzen Albert, Gemahls der Königin Viktoria, 30 000 £ betrug. Er hat den Vorrang vor allen anderen Grossen des Reichs nächst der Königin, obwohl hierüber manche Zweifel obwalten [2]).

II. Die Königinwitwe (queen dowager) hat alle Privilegien des verstorbenen königlichen Gemahls, doch hat sie nicht den besonderen strafrechtlichen Schutz ihrer weiblichen Ehre und ihres Lebens wie die Gemahlin des regierenden Königs. Sie kann aber ohne Bewilligung des regierenden Königs keine neue Ehe eingehen, weil, wie Lord Coke berichtet, nach einem Gesetz 6 Heinrich VI. (das nicht in der Statutenrolle vorkommt!) pro dignitate regali niemand bei Strafe des Verfalles von Hab und Gut ohne Bewilligung des Königs heiraten darf.

Auch wenn sie eine Ehe mit einem nicht ebenbürtigen, mit einem Untertanen, eingeht, behält sie königlichen Rang und Würde nach common law. Ihr Wittum, so das der jetzigen Königin, ist durch die oben angeführten Zivillistakte auf 70 000 £ festgelegt [3]) (s. 5 das Gesetz I Eduard VII. c. 4).

III. Der Prinz von Wales. Ueber seinen Titel haben wir schon oben (I. Teil) berichtet. Ihm ist, wie jedem königlichen Prinzen bei seinem Selbständigwerden, wofür keine Altersgrenze festgesetzt ist, eine besondere Rente durch Gesetz festgelegt. Dem gegenwärtigen Prinz von Wales ist durch die Zivillistakte von 1901 (1 Eduard VII. c. 4. s. 3 (1) der Betrag von 20 000 £, seiner Gemahlin der von 10 000 £ ausgesetzt. Letzterer soll auch noch s. 3 (3) für den Fall, als sie ohne Königin zu werden, ihren Gatten verliert, eine jährliche Pension von 30 000 £ gezahlt werden. Ausser diesen Einkünften bezieht der Prinz von Wales als Herzog von Cornwallis Regalieneinkünfte, ähnlich wie der König aus der Pfalzgrafschaft Lancaster, die in ähnlicher Weise verrechnet werden, wie die Lancastereinkünfte des Königs und worüber dem Parlamente (11 and 12 Vict. c. 101) ebenfalls alljährlich das Schatzamt Bericht zu erstatten hat. — Sie belaufen sich gegenwärtig auf ca. 60 000 £ [4]). (Nach Commons Papers 1900

1) S. Präcedenzfälle in H. D. vol. 51, Debatte vom 24. Januar 1841.

2) Bowyer a. a. O. 117 ff. Königin Viktoria erteilte diesen Vorrang kraft ihrer Prärogative auf dem Wege königlicher Verordnung vom 5. März 1840. S. auch ein Schriftchen: „Precedency of His R. Highnes Prince Albert". London 1840.

3) Ueber frühere Witwenversorgungen der Monarchie berichtet die „Times" vom 13. Februar 1901. Das Wittum der Gemahlin Georg III. war angesetzt zu 50 000 £, das der Gemahlin Georg IV. zu 40—58 000 £ das der Königin Adelaide (Gemahlin Wilhelm IV.) zu 100 000 £.

4) Hinsichtlich der von ihm eingegangenen Verbindlichkeiten hat der Prince of Wales

§ 125. vol. 47. p. 153 betrugen sie 66 915 £ für das Jahr 1899). Das Leben des Prinzen von Wales geniesst gleich dem des Königs den Strafrechtsschutz der Akte 25 Eduard III. Ebenso das seiner Gemahlin. Auch ihre weibliche Ehre ist durch die Strafsanktion der Eduardsakte geschützt.

IV. Die übrigen Prinzen und Prinzessinnen führen den Titel: royal highness. Die älteste Prinzessin hat den Namen princess royal. Auch ihre weibliche Ehre steht unter dem Schutz der Eduardsakte.

Die Versorgung der Prinzen und Prinzessinnen erfolgt von Fall zu Fall durch Parlamentsakte und sofern sie selbständig geworden, für sie allein oder für sie und ihre Familien [1]). Ueber ihre Erziehung hat der König nur, wenn er Vater oder Grossvater ist, zu wachen. Sie liegt ihm in diesem Falle selbst bei Lebzeiten des Vaters ob. Dem König gebührt auch das Recht nach der Royal Marriage Act von 1772 (12 Geo. III. c. 2), zu allen Heiraten der königlichen Prinzen oder Prinzessinnen die Nachkommen Georg III. sind, den Consens zu erteilen. Verweigert der König die Zustimmung und beharren diese königlichen Nachkommen trotzdem auf der Heirat, so müssen sie, wenn sie das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, dem Privy Council davon Kenntnis geben und sind befugt, nach 12 Monaten vom Tage dieser Bekanntgabe ihres Willensschlusses auch ohne Zustimmung des Königs zu heiraten, es wäre denn, dass das Parlament innerhalb jener 12 Monate Einspruch erhebt. Jede Person, die wider den Willen des Gesetzes eine solche Trauung vornimmt, verfällt der Strafe des praemunire, d. h. des Verlustes seiner Güter etc. Das Gebot der Royal Marriage Act erstreckt sich nach einer Entscheidung des Oberhauses [2]) auch auf Ehen königlicher Prinzen im Ausland. Das gleiche Zustimmungsrecht wie dem Könige, steht auch gewöhnlich dem Regenten zu (s. z. B. die Regency Act von 1840). Bei der Erteilung des königlichen Konsenses muss sich der König von seinen verantwortlichen Ministern beraten lassen (Gladstone H. D. vol. 204 p. 173. Sitzung vom 13. Febr. 1871).

---

seit dem Jahre 1795 (35 Geo III. c. 125) folgende rechtliche Sonderstellung: über die jährlichen Ausgaben seines Hofhalts ist vierteljährlich Rechnung zu legen. Gläubiger des Prinzen müssen innerhalb 10 Tagen nach Ablauf desjenigen Quartals, in welchem die Verbindlichkeit eingegangen wurde, dem prinzlichen Schatzmeister ihre Forderung bekannt geben. Sonst würde die Schuld nicht bezahlt und alle dafür gegebenen Pfänder und Bürgschaften würden hinfällig. Der Beamte, der es verabsäumt, die Schuldverbindlichkeit in die vierteljährlichen Rechnungen aufzunehmen, hat für sie aufzukommen (s. 7, leg. cit.). Keine Klage kann gegen den Prinzen wegen eingegangenen Schulden und gestellten Pfändern angestrengt werden (s. 8). Nur gegen den Schatzmeister oder sonstige Verwalter der prinzlichen Finanzen kann, vorausgesetzt, dass die Schuld in der oben beschriebenen Weise vom Gläubiger angemeldet worden, innerhalb 3er Monate die Schuld eingeklagt werden (c. 9). Doch wird die Zwangsvollstreckung auf Grund eines gegen jene Beamten erwirkten Urteils nur gegen die Fonds des Prinzen vorgenommen (26/27 Vict. c. 1 und 52/8 Vict. c. 35).

1) So wurden am Schlusse der Regierung der Königin Viktoria (1901) folgende Versorgungen aus Staatsmitteln vorgenommen:

Prinz und Prinzessin von Wales,
Kaiserin Friedrich,
Prinzessin Christian von Dänemark,
Duchess of Argyle,
Herzog von Connaught,
Prinzessin Heinrich von Battenberg,
Prinzessin Auguste von Cambridge,
Herzog von Cambridge,
Herzog von Mecklenburg-Strelitz.

In Summa betrugen sie 158 000 £ jährlich. (S. Times vom 13. Febr. 1901.)

2) Im Sussex-Peerage Case, Finally and Clarke, Cases in the House of Lords on Appeal vol. 11. p. 91 ff.

Den Begriff der morganatischen Ehe kennt das englische Recht nicht, eben weil § 125. es niemals ein Privatfürstenrecht im kontinentalen Sinne besessen hat[1]), und die Prinzen ebenso wie die andern Staatsbürger dem allgemeinen Recht unterliegen.

Regentschaft und Stellvertretung. § 126.

I. Die dem deutschen Staatsrecht geläufige Unterscheidung zwischen Regentschaft und Stellvertretung ist auch dem englischen nicht fremd. Nur ist hier das Unterscheidungsmerkmal ein verschiedenes. Im deutschen Staatsrecht kommt es im wesentlichen darauf an, ob der Stellvertreter des Königs durch Gesetz berufen wird, dann spricht man von Regentschaft, oder ob die Stellvertretung allein durch den Willen des Monarchen erfolgt, dann liegt der Fall der Stellvertretung im engeren Sinne vor[2]). Dieses Unterscheidungsmerkmal trifft nun in England nicht zu. Die Regentschaft muss und die Stellvertretung kann auch durch das Gesetz berufen sein, aber während bei der Stellvertretung nur eine genau begrenzte Zahl von Regierungshandlungen dem Stellvertreter für eine bestimmte Zeit übertragen werden, ist bei der Regentschaft auch gewöhnlich der Inbegriff der königlichen Prärogative dem Regenten überwiesen (oder wie das Gesetz S. 1 Geo. III. c. 1 s. 1 sagt: „to use execute and perform all Authorities, Praerogatives, Acts of Government and Administration, . . . which lawfully belong to the king of the said United Kingdom . . .")[3]).

Der zweite wesentliche Unterschied zwischen der englischen und deutschen Regentschaft und Stellvertretung ist, dass während in Deutschland ein Regentschaftsgesetz, meist die Verfassungsurkunde, ein für allemal die Formen der dauernden Vertretung des Königs regelt, in England gewöhnlich nur von Fall zu Fall ein Gesetz, die Regentschafts-Acte (Regency Act) ergeht. Solche Gesetze sind in neuerer Zeit 1751 (24 Geo. II. c. 24), 1765 (5 Geo. IV. c. 25), 1811 (50 Geo. III. c. 1), 1834 (11 Geo. IV. 1 Will. IV. c. 23) und 1840 (3 and 4 Vict. c. 52) erlassen worden. Nur die Act von 1837 (7 Will. IV. and 1 Vict. c. 72) sieht ein für allemal den Fall einer Regentschaft vor, wenn beim Ableben des regierenden Monarchen der Thronfolger ausserhalb des Reiches ist.

Der Grund des eben berührten Unterschieds ist der praktische Sinn der Engländer und ihre Unfähigkeit zu generalisieren, ein Moment, das der berühmte Lord Mansfield anlässlich der Regentschaftsakte von 1751 folgendermassen zum Ausdruck brachte[4]): „Es ist ebenso absurd, ein Gesetz zu dieser Zeit festzustellen, das

1) Der jüngst verstorbene Herzog von Cambridge war, wie der Gothaer Almanach berichtet, mit einer Miss Farebrother verheiratet, aus welcher Ehe Kinder entsprangen, die den Namen Fitzgeorge führen. Auf Grund von Mitteilungen, die mir auf meine Anfrage von seiten der Herren Fitzgeorge zugegangen sind, ist aber diese Ehe absolut vor dem weltlichen Rechte ungültig, weil ohne Zustimmung des Monarchen eingegangen. Die Kinder dieser Ehe sind nicht fähig, dem Vater in Namen, Stand, Würden und Eigentum auf Grund der Erbfolge zu succedieren. Sie gelten nur als „ehelich", weil die Ehe nach dem Rechte der Kirche („law of the church") abgeschlossen ist. Diese „Ehelichkeit" der Kinder ist aber rein soziale, nicht rechtliche Wertung. Infolge des grossen Ansehens, das die Kirche und ihr Segen in England geniessen, werden diese Kinder in der Gesellschaft als ehelich angesehen, vor dem Forum des Rechtes sind sie aber unehelich.

2) Seydel, Bayer. Staatsrecht I. 229.

3) Treffend der Gegensatz von Regentschaft und Stellvertretung schon im 15. Jahrh. erkannt. S. Rot. Parl. p. 242: „that the said Duke shall be chief of the Kynges councaill and devysed therefor to the said Duke a name different from other Counsaillors, nought the name of Tutour, Lieutenant, Governor, nor of Regent, nor no name that shall emporte auctorite of governance of the Land".

4) The parliam. Opinions, of Lord Mansfield and others on the Choice of Regency or Regent. London 1788, p. 37.

§ 126. alle Regentschaftsfälle umfassen soll, wie wenn ein Arzt eine Medizin verschreiben wollte, die in allen künftigen Krankheitsfällen anzuwenden wäre."

Doch sind diese Regentschaftsakte, wenn auch nur für den einzelnen Fall bestimmt, gewöhnlich auch Richtung und Mass gebend für künftige Fälle und können gegenwärtig als Gewohnheitsrecht wohl betrachtet werden. („This bill — heisst es von dem Regentschaftsakt 1751 — is to be considerad for future times") (The parl. Opinions a. a. O. p. 26 und 36.) Die nachfolgende Darstellung gibt daher auch das quod plerumque fit wieder.

II. Die Regentschaft ist die Ausübung des Inbegriffs der königlichen Gewalt an Stelle des Königs im Falle der Minderjährigkeit oder der durch Krankheit verursachten Regierungsunfähigkeit oder im Falle der Abwesenheit des Thronfolgers beim Thronanfall.

1. Die Regentschaft infolge Minderjährigkeit des Königs

Ein Grundsatz des Common law ist, dass der König im Licht des Rechts niemals als minderjährig betrachtet werden kann. „Denn, so sagt Coke (Littl. 43), wenn die königliche Kapazität mit der natürlich menschlichen in einer Person zusammenstösst, so soll der ganze Körper die Vorzüge der königlichen Kapazität haben, welche die grössere und würdigere ist und in welcher keine Minderjährigkeit denkbar ist". Durch diesen Grundsatz — liesse man ihn frei walten — würden oft die grössten Inkonvenienzen eintreten. Man denke sich z. B. einen Unmündigen als frei regierenden König. Statt nun diesen Satz des Common law, der heute wie zur Zeit Coke's in ungeschwächter Wirksamkeit ist, ein für allemal aufzuheben, wird er nun bei jeder voraussehbaren Minderjährigkeit des Königs durch Parlamentsgesetz, das der Regierungsvorgänger einbringen muss, abgeändert. Es ist der streng konservative Zug des Engländers, der das Statute law nur immer als Amendement zum Common law betrachtet und hier zu der Anomalie eines Rechtssatzes gelangt, welcher nur einen Zweck hat: nämlich den, aufgehoben zu werden, wenn er wirksam werden soll. Dieser Umstand bewirkt auch neben andern oben angeführten, dass immer von Fall zu Fall bloss Regentschaftsgesetze ergehen.

Die Minderjährigkeit des Königs dauert bis zum vollendeten 18. Lebensjahre[1]. Die Frage, ob das Kind im Mutterleibe schon als König anzusehen sei, ist zu verneinen, wie dies 1830 durch Gesetz 1 Will. IV. c. 2 s. II and s. III erfolgt ist. Königin Victoria, die Nichte Wilhelm IV., kam auf den Thron, trotzdem es damals zweifelhaft war, ob nicht dem Könige Wilhelm IV. ein Posthumus geboren werden könnte. Durch Gesetze wurde aber die Thronfolge Viktoria's festgesetzt, jedoch mit einem Vorbehalt der Rechte für einen nachgeborenen Sprössling, für den dann die Regentschaft seiner Mutter, aber erst vom Tage seiner Geburt eintreten sollte (s. II. i. f. „Saving the rights of any issue of his late Majesty king Willidm IV. which may be born of his late Majesty's Consort").

Der Grund dieser Entscheidung des englischen Rechts wird aus den Grundsätzen des Immobiliargüterrechts[2], das, wie wir schon oben gezeigt haben, die ganze Thronfolgeordnung beherrscht, hergeleitet und aus der Rechtsparömie: „der König stirbt nimmer". Nach englischem Immobiliarrecht kann ein Ungeborener nie den Besitz von Land, die „seisin" haben. Und da der König doch niemals sterben darf, so kommt der nächste Agnat jedenfalls unmittelbar auf den Thron. Eine Regentschaft

1) So 24 Geo. II. c. 24 s. 1; 5 Geo III. c. 27 s. 1; 1 Will. IV. c. 2 s. 1; 3/4 Vict. c. 25 s. 1.

2) May a. a. O. I. p. 222.

für den zu erwartenden Posthumus gibt es daher nach englischem Recht nicht. § 126.

2. Die Regentschaft infolge Regierungsunfähigkeit des Monarchen.

Diese letztere kann durch Geistes- oder Körpergebrechen herbeigeführt sein. Hier wird entweder der regierende Monarch selbst die nötige Bill im Parlamente einbringen, für den Fall der persönlich wahrgenommenen körperlichen Gebrechen oder den Fall der körperlichen oder geistigen Gebrechen seines präsumptiven Regierungsnachfolgers. Aber auch das Parlament kann ohne wirkliche Zustimmung des Königs durch eine eigentümliche, gleich näher zu erwähnende Fiktion den Regenten einsetzen für den Fall, als ein unvorhergesehenes geistiges Gebrechen den König während seiner Regierung befällt. Dieses Verfahren hat das Parlament zweimal (1788 und 1811) zur Anwendung gebracht. Die Schwierigkeit ist hier nämlich durch die Eigentümlichkeit des englischen Rechts bedingt, nur Regentschaftsgesetze von Fall zu Fall festzustellen. Daher kommt der Staat mitunter in die Lage, eine Akte nötig zu haben, bei der die Zustimmung des geisteskranken Monarchen natürlich fehlen muss. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, sind zwei Wege vorgeschlagen worden: Entweder durch übereinstimmenden Beschluss beider Häuser den präsumtiven Regierungsnachfolger zu bitten, die Regentschaft zu übernehmen und dann eine Regentschaftsakte unter Zustimmung des letzteren festzustellen. Dieser Weg, der kürzere, ist von Fox 1788 vorgeschlagen worden[1]). Der entgegengesetzte von dem damaligen Minister Pitt dem Jüngeren ist auch nachträglich zweimal befolgt worden und kann jetzt wohl als Gewohnheitsrecht bezeichnet werden. Das Parlament stellt nach Verhör der Leibärzte des Königs durch Komitees den Gesundheitszustand des letzteren und sodann durch übereinstimmende Beschlüsse beider Häuser fest (An Imp. Report a. a. O. p. 92):

1. Dass der König regierungsunfähig ist.

2. Dass beide Häuser das Recht haben, den Ersatz der Ausübung der Staatsgewalt für den regierungsunfähigen Monarchen vorzusehen („That is the right and duty of the Lords Spiritual and temporal and Commons of Great Britain, now assembled ... to provide the means of supplying the defect of the personal exercise of the Royal Authority arising from his Majesty's said indisposition, in such manner as the exigency of the case may appear to require").

3. Es steht beim Parlament, zu bestimmen, in welcher Weise die königliche Zustimmung zur Regentschafts-Bill „im Namen des regierungsunfähigen Königs" („in the name and on the behalf of the king") erfolgen solle.

Auf Grund dieser Resolutionen ergeht nun ein Amtsauftrag (Comission) des Parlaments, „im Namen des Königs" das Parlament ordnungsmässig zu eröffnen, wenn dies der regierungsunfähige Monarch nicht schon zur Zeit seiner Gesundheit getan. Dann wird nach vorhergehender Rücksprache mit dem präsumtiven Rechtsnachfolger eine Regentschaftsbill eingebracht. Die königliche Zustimmung zu derselben wird durch eine Fiktion erreicht. Es wird nämlich im Auftrag beider Häuser neuerdings eine Kommission „im Namen des Königs" erlassen, in welcher einer Anzahl von Kommissären der Auftrag erteilt wird, der Regentschaftsbill im Namen des Königs zuzustimmen.

Dieser zweite Weg ist sowohl 1788 als auch 1811 gewählt worden. Er hat folgende Gründe für sich:

1) S. darüber und zum folgenden die damaligen Parlamentsdebatten unter dem Titel: „An Impartial Report of all the Proceedings in Parliament on the late Important subject of a Regency London 1789, p. 23 p. S. auch May, Constitutional history I. p. 192 ff.

§ 126. 1. die Präzedenzfälle insbesondere zur Zeit Heinrichs VI. sprechen dafür[1]);

2. hat der König selbst 1788 die Legalität der beiden Kommissionen anerkannt (44 Comm. Journ. p. 159);

3. ist das Vorgehen des Parlaments für diesen Fall nur die konkrete Anwendung des von uns schon oben gezeichneten im Jahre 1688 festgestellten Grundsatzes, dass das Parlament die Macht habe, jeden aus der Vakanz des Königsthrones hervorgehenden Defekt der Verfassung zu supplieren (s. auch Imp. Report a. a. O. p. 143).

Juristisch genommen stellt sich dieses Vorgehen des Parlaments als intermittierende Regentschaft des Parlaments selbst dar; denn wirklich hat das Parlament ohne Monarchen bis zum Regierungsantritt des Regenten die Zügel der Staatsgewalt in Händen und übt sie aus. —

3. Die Regentschaft bei Abwesenheit des Thronfolgers zur Zeit des Thronanfalls.

Wenn der Thronfolger zur Zeit des Todes seines Vorgängers ausserhalb des Reiches sich befindet, so ermächtigt die Act von 1837 (7 Will. IV. and 1 Vict. c. 72) den Erzbischof von Canterbury, den Lord Kanzler von Grossbritannien, den Lord Treasurer (wenn ein solcher vorhanden ist, das Amt ist nämlich jetzt in Kommission!) den Präsidenten des Staatsrats, den Lord Privy Seal, den Lord Grossadmiral (das Amt ist jetzt meist in Kommission!) des vereinheitlichten Königreichs, den Lord Chief Justice der King's bench (jetzt Lord Chief Justice von England) als Regenten (Lord Justices) zusammenzutreten und gemeinsam alle Regierungshandlungen eines Souverains vorzunehmen (s. I.) bis auf einige wenige Handlungen, die ihnen verwehrt sind gleich andern Regenten.

Der Thronfolger kann diesen Fall der Regentschaft in Augen haben und noch bei Lebzeiten des regierenden Monarchen 3 weitere Lord Justices nominieren.

5 aller Justices bilden ein Quorum (s. II. der Act von 1837).

III. Die Berufung zur Regentschaft.

Dieselbe erfolgt für den Fall, dass eine Regentschaftsakte mit wirklicher Zustimmung des regierenden Monarchen ergehen konnte, durch Gesetz; wo aber, wie im Falle der während der Regierungszeit eingetretenen Geisteskrankheit eine solche wirkliche Zustimmung zu erlangen unmöglich ist, durch **Beschluss beider Häuser.** Im Gegensatz zu dem deutschen Staatsrecht[2]) ist nämlich der Regent erst mit dieser Berufung, nicht aber ipso jure mit der Regierungsunfähigkeit des Monarchen zur Ausübung der Staatsgewalt berufen. Noch 1788 war dies streitig. Damals behauptete Fox, dass der Prinz of Wales, d. i. der nächste thronfolgeberechtigte Agnat, ein klares und ausdrückliches Recht habe, während der Regierungsunfähigkeit des Monarchen die Staatsgewalt auszuüben (An Impartial Report a. a. O. p. 24: „had as clear as express a right to exercise the power of sovereignty during the continuance of the illness and incapacity, with which it had pleased to afflict his Majesty, as in the case of his majesty's, having undergone a natural demise"). Demgegenüber erklärte der jüngere Pitt, als Staatsminister: „Der Prinz von Wales hat kein grösseres Recht die Ausübung der Staatsgewalt zu übernehmen, als irgend eine andere Person im Reiche" („The prince of Wales has no more right to exercise the powers of government, than any other

---

1) A Translation of such Parts of the Rolls of Parliament as are referred to in the Schedule annexed to the Report of the Committee oppointed to search for Precedents. London 1788 p. 19—77.

2) Seydel a. a. O. I. 232.

person in the realm". An Imp. Report a. a. O. p. 27). Und Pitt behielt Recht. Sein § 126. Ausspruch ist also durch die praktische Anerkennung heutiger Rechtssatz. Freilich wird in der Praxis gewöhnlich auch der nächste erbberechtigte Agnat durch den Parlamentsbeschluss zur Regentschaft berufen.

IV. Die Befugnisse des Regenten.

Früher, schon zur Zeit Heinrich VI.[1]), dann zur Zeit der Minderjährigkeit Eduard VI., sowie in der neuen Zeit 1751[2]) und 1765[3]), war es üblich, dem Regenten einen Regentschaftsrat an die Seite zu setzen, so dass der Inhalt der Regentschaftsbefugnisse zwischen beiden aufgeteilt war. Davon ist man nunmehr, namentlich seit 1811 abgekommen, angeblich um die Einheit der königlichen Prärogative zu erhalten[4]). (Lord Mansfield: „It is a precedent for violating the constitution by dividing the prerogative; for the executive power is the prerogative of one, and not the joint privilege of many"). Nur für den Fall der Regierungsunfähigkeit des Königs wegen Geistesschwäche wird ein Rat eingesetzt, der über den Gesundheitszustand des Königs immer im laufenden sein muss. Auf seine Empfehlung bringt für den Fall der Genesung eine königliche Order im Staatsrat (Privy Council) die Regentschaft zu Ende (s. An Imp. Report p. 473 und 51 Geo. III. c. 1. 3. 15—25).

Voraussetzung des Antritts der Regentschaft ist die Leistung des Regenteneides vor dem Staatsrat (Privy Council). Der Eid besteht aus drei Teilen: einem besonderen Treueid gegenüber dem regierungsunfähigen Monarchen, einem Eid, die Regentschaft gemäss der Regentschaftsakte zu führen und einem Eid, die Verfassung der anglikanischen Staatskirche und der schottischen Presbyterialkirche zu wahren (s. 6/7 der zitierten Acte von 1811 und s. VII. der Acte von 1837). Auch hat er ebenso wie der neu antretende König die Deklaration gegen die Transsubstantiation abzugeben.

Erst nach der Eidesleistung wird er vollberechtigter Regent (s. 12 der zit. Akte von 1811): „That the said Regent before he shall act or enter upon his said Office of Regent, shall take the followig oath"). Voraussetzung der Fortführung der Regentschaft ist dauernder Aufenthalt im Königreiche und Nichtheirat einer Katholikin (s. 12 l. c.). Der Inhalt der Regentenbefugnisse kommt dem der königlichen Prärogative gleich. Alle Befugnisse, die dem Könige zukommen, stehen auch dem Regenten zu, bis auf die in der Regentschaftsakte aufgezählten Einschränkungen; letztere sind teils sachliche, teils formelle.

Die sachlichen Beschränkungen sind:

1. Der Regent darf keine Verfassungsänderung vornehmen, die sich als Aenderung der Act of Settlement 12 Will. 3 c. 2 oder als Aenderung der Act 13 Car. 2 c. 4 (An act for the Uniformity of Public Prayer), oder der schottischen Akt aus dem 5. Regierungsjahre Anna's, betitelt: „An act for securing the Protestant Religion and Presbyterian Church Government", darstellt (s. 11 der Act von 1811 und s. VI. der Act von 1837).

2. Der Regent darf keine neuen Peerschaften kreieren und keine „in abeyance" befindlichen wieder aufleben lassen (s. 8 der Act von 1811 und s. V. der Act von 1837).

3. Er darf kein Amt in reversion, d. h. mit Anwartschaftsrechten dritter verleihen[5]). Sonst kann er Amtsverleihungen vornehmen (s. 9 der zit. Acte von 1811 und s. V. der Act von 1837). Doch kann er keine neuen Aemter kreieren.

---

1) Translation a. a. O. p. 19 ff.
2) 24 Geo II. c. 24 s. 3.
3) 5 Geo III. c. 27 s. 9.
4) So Lord Mansfield in Parliamentary Opinions a. a. O. p. 36.
5) S. Lord North in Imp. Report p. 510.

§ 126. 4. Der Regent darf keinerlei Disposition über die Zivilliste und das Privatvermögen des Königs vornehmen (s. 27—30 leg. cit. Act von 1811 und s. V. der Act von 1837).

Die formellen Beschränkungen des Regenten sind, dass er die königliche Staatsgewalt nur im Namen des Monarchen ausüben darf (s. 1 der zit. Act von 1811 und s. I. der Act von 1837): „shall have full Power or Authority in the name or in the behalf of his Majesty, to exercise and administer the Royal Power and Authority . . . .“). Er führt den Titel „Regent des vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Irland“ (s. 1 der Act von 1811) und unterzeichnet „X. Y. Prince Regent“ (s. 2 der Act von 1811).

Die persönlichen Ehrenrechte, die dem Monarchen gebühren, stehen auch ohne irgendwelche Beschränkung dem Regenten zu[1]). Die strafrechtliche Unverantwortlichkeit des Regenten während der Regentschaft folgt aus seiner dem Vizekönig von Irland analogen Stellung. Dieser ist für alle Handlungen, die er in seiner offiziellen Eigenschaft tut, während seines Vizekönigtums unverantwortlich (Sullivan v. Spencer, Irish Reports C. L. 177). Aber die strafrechtliche Unverantwortlichkeit des Regenten geht eben, weil er den Monarchen in aller und jeder Hinsicht vertritt, nach 2 Richtungen weiter. Einmal ist der Regent auch für alle Handlungen unverantwortlich, die er als Privatmann gesetzt hat, sodann ist er anders als der Vizekönig von Irland, auch nach Ablauf der Regentschaft für seine während der letztern vorgenommenen Handlungen unverantwortlich. Die Eigenschaft eines Vizekönigs von Irland bedeutet nur eine Hemmung der Verantwortlichkeit, die Eigenschaft eines Regenten die Aufhebung jeder Verantwortlichkeit, weil er die Prärogative des Königs besitzt, und „der König kann nicht unrecht tun!“ (Art. 1 1f. der Regentschaftsakte von 1811: „and all and every Acts wich shall be done by the said Regent . . . . . shall have the same force and effect to all Intents and purposes, as the like Acts would have if done by his Majesty himself“, desgleichen s. I. der Act von 1837).

III. Die Stellvertretung.

Der Stellvertreter oder die Stellvertreter des Königs sind von alters her als custodes regni bekannt. „Der Custos regni ist ein pro Rex mit beschränkter Gewalt“, sagt der Attorney General Sir Archbald Mc. Donald (An Imp. Rep. a. a. O. p. 152). Also die Befugnisse des Stellvertreters sind im Gegensatz zu denen der Regenten genau aufgezählt. Die Berufung zur Stellvertretung kann in allen denselben Fällen eintreten und ist auch in England in allen denselben Fällen eingetreten, wie die Regentschaft. Also im Falle der Minderjährigkeit[2]) oder der Regierungsunfähigkeit wegen Krankheit[3]). Ihr Hauptanordnungsfall ist jedoch die Stellvertretung wegen Abwesenheit des Monarchen.

Seit der Zeit Heinrich III. war es Brauch, dass der Monarch im Falle seiner Abwesenheit vom Reiche eine Stellvertretung einführte in Gestalt von custodes regni oder locum tenentes. Unter Wilhelm III., nach dem Tode seiner Frau, wurden gewöhnlich die Oberrichter des Landes zu Stellvertretern durch königliches Patent unter dem grossen Siegel gesetzt. Am häufigsten ergab sich dieser Fall der Stellvertretung wegen Abwesenheit, seitdem die Kurfürsten von Hannover den englischen Thron bestiegen hatten. Zwar hatte die Act of Settlement vorgeschrieben, dass kein englischer Monarch

---

1) Die cit. Regentschaftsakte von 1811 schweigt darüber. Dass aber alle Beschränkungen der Akte nur eng zu interpretieren seien, darüber s. Impartial Report a. a. O. p. 486.

2) So zur Zeit der Minderjährigkeit Heinr. VI. Rot. Parl. IV. p. 177 Nr. 24 ff.

3) Zur Zeit Heinrich VI. im 32. Regierungsjahr. Rot. Parl. vol. V. p. 242 Nr. 36, ferner zur Zeit Heinr. VIII. 1546 und Geo. IV. 1830.

das Land ohne Zustimmung des Parlaments verlassen dürfe. Aber die Bestimmung § 126. wurde schon gleich darauf durch 1 Geo. I. c. 51 aufgehoben, welche bestimmte, „dass es im Sinne der alten Verfassung des Königreichs gelegen sei, dass die Person des Königs oder der Königin alle Rechte, Freiheiten und Privilegien der Krone frei ausüben dürfte und dass jene Klausel der Act of Settlement deshalb aufgehoben sei“. Seit der Zeit war und ist die Einfuhrung einer Stellvertretung ohne Zustimmung des Parlaments durch Kommission unter dem grossen Siegel üblich. Der König pflegt dann eine Erklärung im Staatsrat dahin abzugeben, dass er während seiner Abwesenheit vom Reiche eine Stellvertretung einsetzen wolle, und erteilt einem der Staatssekretäre den Auftrag, das Weitere für die Ausfertigung der Kommission unter dem grossen Siegel zu veranlassen (s. Hans. D. vol. 82 p. 1512). Dass dies auch die richtige Form der Einführung einer Stellvertretung sei, wurde 1845 anlässlich der Reise der Königin Viktoria nach Deutschland anerkannt. Es wurde aber die Ueberflüssigkeit einer solchen Einführung für den konkreten Fall der Abwesenheit betont, da die modernen Verkehrsmittel den abwesenden Monarchen in die Lage versetzen, ausserhalb des Reiches Regierungshandlungen vorzunehmen. Dieser Gesichtspunkt liegt auch der heutigen Staatspraxis zu Grunde. Der Rechtszustand ist demnach der, dass der König jedenfalls ohne Zustimmung des Parlaments die Stellvertretung einführen kann, wenngleich auch zuweilen die Einführung durch Gesetze (H. D. a. a. O. p. 1515 f.) erfolgt ist. Soll die Stellvertretung jedoch darin bestehen, dass ein oder mehrere Personen ermächtigt werden, das königliche Handzeichen (sign manual) in Form eines Stempels, an des Königs Statt aber in Gegenwart des Königs beizudrücken, so ist doch viererlei nötig[1]):

1. Gesetzliche Ermächtigung, dass ein Stellvertreter an statt des königlichen Handzeichens den Stempel mit der gleichen Wirkung setze.

2. Die Bestellung dieser Stellvertreter durch Kommission, die mit der königlichen Hand unterzeichnet sein muss. Diese letztere Bestimmung hatte schon eine Akte unter Heinrich VIII. festgesetzt, die merkwürdigerweise eigentlich niemals zum vollen Abdruck gelangt ist, weil sie sich nur als „Private Act“ äusserlich darstellt. Sie restituiert den Herzog von Norfolk in Ehren- und Eigentumsrechte, enthält aber obige, die Verfassung in der Stellvertretungsfrage betreffende Bestimmung[2]). Das gleiche bestimmt eine neuere Akte von 1830 (1 Geo. IV. and 1 Will. c. 26 s. 1: „That it shall and may be lawfull for his Majesty, by any Warrant or Commission under his Majesty's Royal Sign Manual, to appoint one or more persons etc. . . . “).

3. Muss, ehe der Ersatzstempel einer Urkunde beigedrückt wird, ein Memorandum über dieselbe hinzugefügt werden, das die Unterschrift des Lord Kanzlers, des Präsidenten des Staatsrats, des Lord Privy Seal, des 1. Lord des Schatzamts (Premier) und von 3 Staatssekretären trägt (s. 1 der oben zit. Act von 1830).

4. Die Stellvertreter müssen noch einen besonderen Eid, ihre Stellvertretung pünktlich zu erfüllen, leisten (s. IV. leg. cit.).

Da die Stellvertretung des Königs in dieser Form nur sein Mandat ist, so haben die Stellvertreter keine wie immer gearteten königlichen Prärogativrechte und keine persönlichen Ehrenrechte wie der Monarch oder Regent.

Die politische Bedeutung des englischen Königtums. § 127.

Als im Jahre 1642 kurz vor Ausbruch des Bürgerkrieges das Parlament dem König

1) S. die Akte 11 Geo IV. und 1 Will. IV. c. 23.

2) Bailey, The Succession of the Crown 1879, p. 152 f.

§ 127. seine Forderungen, die berühmten „Nineteen Propositions" als Ultimatum vorlegte, in welchem es für sich die Kontrolle der auswärtigen Politik, der Kirche, der Armee und Flotte, die Bestellung der Minister, der Staatsräte und Richter, das Recht zu strafen und zu begnadigen u. a. m. verlangte, da rief Karl I. aus: „Wenn dies angenommen würde! Mag man auch dann noch vor uns entblössten Hauptes stehen, uns die Hand küssen, den Titel Majestät uns zollen, mag auch dann noch des Königs Autorität kundgetan durch beide Häuser des Parlaments, der Stil unserer königlichen Befehle sein, mag Schwert und Stab noch vor uns getragen werden und wir uns wohlgefallen lassen an Krone und Scepter: die wahre und reale Macht wäre unwiederbringlich dahin, wir selbst nur das Gemälde, nur das Symbol eines Königs"!

Heute hat das Parlament beinahe all das, was in den „Nineteen Propositions" verlangt worden war. Sind nun etwa die Worte Karl I. prophetisch für die Zukunft geworden? Ist das englische Königtum wirklich nur ein Scheinkönigtum, ein Symbol von Macht? Die Antwort ist ein: Nein und Ja! Kein Scheinkönigtum, aber allerdings nur das Symbol einer Macht. Vor allem ist es hauptsächlich das Königtum, das heute vorläufig den festesten Kitt des grossen britischen Weltreichs abgibt. Eine Willensbestimmung und Leitung der Selbstverwaltungskolonien durch das imperiale Parlament in London und durch von ihm delegierte Gouverneure wäre unter den heutigen Verhältnissen undenkbar. Der Stolz der Selbstverwaltungskolonien verlangt Freiheit von imperialer Gesetzgebung, daher Freiheit vom Londoner Parlament, und dies immer unter deutlichem Hinweise auf die ehemalige Behandlung der nordamerikanischen Kolonien, denen gegenüber das Mutterland die vorsichtige Zurückhaltung, die es heute den grossen Kolonien gegenüber beobachtet, nicht geübt hat, und auf deren Abfall.

Was sonach dem imperialen Parlament nicht gewährt wird, das kann die Krone durch ihre Delegierten in den Kolonien, die Gouverneure, die Repräsentanten des Monarchen, durchsetzen. Ein hohes Ansehen, nicht bloss in sozialer Hinsicht, kommt diesen zu. Ja es ist mitunter ihnen die Ausübung der königlichen Prärogative in einem Umfange gestattet, der selbst dem Monarchen daheim in London niemals vom mutterländischen Parlamente zugestanden würde (s. Todd, Parl. Government in Br. Colonies ch. 17 p. 682 ff.). Aber noch mehr! Die jungen überseeischen Demokratien in Nordamerika, in Australien und in Südafrika verehren im Monarchen ein höheres, ja überirdisches Wesen. Es ist bezeichnend, dass nicht selten ultrademokratische Leute in der Hofluft ganz ihre Besinnung und ihr gewohntes Selbstgefühl verlieren. Dasselbe schreibt auch ein französischer Forscher, der Neuseeland bereist hat (Siegfried, La Démocratie en Novelle-Zélande 1904), von den demokratischen britischen Kolonisten, die in Australien den sozialistischen Staat verwirklicht zu haben sich rühmen. Er sagt (p. 246): „La cour d'Angleterre! pouvons-nous nous imaginer de quel charme mystérieux et prestigieux ces mots sont entourés par les coloniaux qui, au bout de la terre, les prononcent dévotement? La cour est, à leurs yeux ce qu'il y a de plus élevé et de plus brillant au monde et le roi n'est pas loin d'être consideré par eux comme un être presque divin".

Von London aus wird dieses Anhänglichkeitsgefühl der Kolonisten sorgfältig gepflegt und den Gouverneuren der grossen Selbstverwaltungskolonien eindringlich an's Herz gelegt, einen grossen Hofstaat zu entfalten, und so wenigstens ein Surrogat für den ersehnten Glanz der Krone in den Kolonien zu gewähren. So bildet die Krone gegenüber den vielen Lockerungspunkten, die das britische Weltreich aufweist, eines der wirksamsten Bindemittel.

Aber auch daheim im Mutterland hat die Krone keineswegs ihre Bedeutung verloren.

Als Haupt der Staatskirche gilt sie noch immer als Symbol der Unabhängigkeit § 127. von ultramontanen Einflüssen und vom Papste. In ihrer Gefährdung würde man auch die Gefährdung der angestammten protestantischen Religion erblicken.

Sodann gilt die Krone den unteren Klassen noch immer als das Symbol der Macht und Herrschergewalt. Den komplizierten Apparat, „Parlament“ genannt, und die noch abstraktere Idee eines Gesetzes kann sich der Mann der niederen Klassen nicht recht vorstellen, wohl aber, dass der König befiehlt, dass der König ihnen diese oder jene Pflichten auferlegt. Freilich, je mehr die politische Bildung in England wächst, und sie wächst hier von Tag zu Tag, desto weniger wirksam ist diese symbolische Seite des Königtums. Je mehr und je öfter politische Versammlungen nach Art des Parlaments beratschlagen und tagen, und dies vor den Augen der niederen Klassen, desto weniger kompliziert erscheint diesen der ganze palamentarische Apparat, desto entbehrlicher die Wirksamkeit des Königtums als Symbol des Herrschens. So könnte man auf den oberflächlichen Blick hin denken[1]). Und erst die bürgerlichen Mittelklassen! Die wissen doch sicherlich, wie es bei der parlamentarischen Regierung zugeht. Aber auch für sie ist gesorgt. Sie werden des Symbols nicht ledig, denn für sie tritt ein anderes Symbol in Aktion, dessen Wirksamkeit wir noch im nächsten Bande kennen lernen wollen: das Ministerkabinett! Es gilt ihnen als Symbol für die dahinter stehende Herrschaft der Parteien, deren Glieder sie selbst sind. Es gilt ihnen also als Symbol für ihre eigene Herrschaft! Ja ist nicht dann, so könnte jemand fragen, wirklich das Königtum depossediert? Ist nicht seine Herrschaftsmacht an die des Kabinetts übergegangen? Durchaus nicht, denn seine ganze Herrschaftsgewalt, sein ganzes mysteriös-symbolisches Wesen, das es so sehr zur Herrschaft befähigt, holt das Kabinett in erster Linie daher, dass es vom Könige auserkoren ist, der selbst über den Parteien schwebt. Würde das Kabinett dieses Charakters entkleidet, dann hätten wir hier die nackte, wenig geachtete, brutale Parteiherrschaft der neueren Demokratien mit ihrer Selbstsucht und ihrer ewigen chronischen Krankheitserscheinung, den „politischen Skandalen“.

Gerade diese Bedeutung des Kabinetts als Symbol der Herrschaftsgewalt neben dem Königtum zeigt, wie sehr sich die Herrschermacht symbolisch differenzieren lässt, ohne das eine Symbol auf Kosten des andern in seiner Wirksamkeit zu schwächen. Ja dieser Prozess der Differenzierung und Aufteilung der realen Herrschaftskraft reicht noch über Monarch und Kabinett hinaus. Denn die Zentralgewalt ist auch durch Minister repräsentiert, welche nicht im Kabinett sitzen, die aber doch auch regieren. Sodann werden diese bei ihrer Verwaltungsarbeit vorwiegend von ihrem permanenten Beamtentum in den Departements unterstützt, während sie selbst nur allgemeine Direktiven geben, die sie sich oft selbst aus dem Kabinett herholen müssen. Aber auch das permanente Beamtentum in den Ministerien hat meist keine Zwangsgewalt, kein Imperium wie das Kabinett selbst, das „dem Rechte unbekannt“ ist. Nur den Lokalbehörden, dem „Self government“ ist es überlassen, das wirkliche Imperium in Aktion zu setzen. Dies trifft also den Untertan, nachdem es durch eine Reihe von Puffern in seiner Härte abgeschwächt ist, ohne in seiner Intensität das geringste einzubüssen. Dies nachzuweisen wird Aufgabe des nächsten Bandes sein. Hier sei noch auf die hohe Kulturarbeit hingewiesen, die in dieser Verfeinerung der Herrschaftsgewalt und des Begriffs „Herrschen“ gelegen ist und sich in der Herausbildung zweier Herrschaftssymbole, König und Kabinett, beide voneinander abhängig

1) Dies glaubt auch Boutmy, Essai d'une Psychologie politique du Peuple anglais au XIXe siècle 1901 p. 265.

§ 127. und sich wechselseitig bedingend, gelegen ist.

Moderne Sozialphilosophie (s. Simmel, Philosophie des Geldes 1900 S. 108 ff.) hat uns mit überraschender Klarheit dargetan, dass unser fortgeschrittenes Leben, mit seinem Hasten und Drängen, die Fülle der in ihm auftretenden Momente, Kräfte, Substanzen, Ereignisse, nur durch Verdichtungen jener Momente zu Symbolen meistern kann. Während aber die frühere mittelalterliche Sucht nach Symbolen bei Ausbildung derselben stark an der Substanz des Symbols hing und den Wert des letzteren von dem Wert der ihm zu Grunde gelegten Substanz oder Kraft abhängen liess (man denke an heilige Amulets, Talisman, Geld im Mittelalter), liegt die Bedeutung der modernen Symbole darin, dass sie Sinnbilder von Funktionen des Gesellschaftsprozesses und nicht mehr von Substanzen sind, dass sie, kurz gesagt, von der ihnen zu Grunde liegenden Substanz sich loslösen und nur abstrakte und deshalb komplizierte Vorgänge der Gesellschaft symbolisieren. So hat z. B. das Geld nunmehr ausschliesslich den Funktionscharakter, gesellschaftlichen Warentausch zu vermitteln erhalten an Stelle seines alten symbolischen Charakters den Wert der Substanz, aus der es erzeugt war, zu tragen. Das Geld ist heute ein solches modernes Symbol, das den abstrakten, sozialen Prozess des Wertens und Tauschens gewissermassen verdichtet.

Aber auch sonst steigt mit dem Grade der Zivilisation und Kultur das Bedürfnis und die Verwendbarkeit solch moderner Symbole. „Wenn da, wo in roheren Zeiten die öffentliche Ordnung nur durch physische Gewalt hergestellt werden konnte, heute das blosse Erscheinen eines Beamten dazu gehört; wenn die blosse Namensunterschrift uns äusserlich und innerlich bedingungslos bindet; wenn unter feinfühligen Menschen ein leise andeutendes Wort oder eine Miene hinreicht, ihr Verhältnis dauernd festzustellen, das sich unter tieferstehenden erst auf lange Auseinandersetzungen oder praktische Handlungsweisen hin ergibt; wenn man uns durch eine Berechnung auf dem Papiere zu Opfern bringen kann, die dem Unverständigen nur durch die reale Einwirkung der betreffenden Faktoren abgezwungen werden — so ist diese Bedeutung symbolischer Dinge und Taten offenbar nur bei sehr gesteigerter Intellektualität möglich . . . . .“.

So wird durch diese modernen Symbole ein grosser Aufwand an physischen Kräften gespart, wenngleich der Verbrauch von Intellektualität gesteigert ist, und eine unabsehbare Vermehrung psychischer Lebensprozesse ermöglicht und symbolisch dargestellt wird.

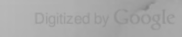
Nun, der englische König und das Ministerkabinett als Herrschaftsymbole gehören in die Kategorie dieser modernen Symbole. Der physische Kraftaufwand, den man landläufig mit dem Begriff des Herrschens (des Imperiums) verbindet, wird hier vollständig überflüssig gemacht. Wie wir noch im nächsten Bande zeigen wollen, genügt im Verhältnis zwischen Monarchen und Kabinett, wie unter feinfühligen Personen nur eine Miene, ein Blick, so hier eine leise Unzufriedenheit auf beiden Seiten um einen Kabinetts- und Systemwechsel herbeizuführen. Und im Verhältnis des Kabinetts zu dem Parlament gehört oft nur eine Ziffernabnahme der bei Abstimmung für die die Regierung Stimmenden, oder unausgesetzte Niederlagen der Regierungspartei bei Wahlen im Laufe der Session um die Frage, ob das Kabinett fortbestehen soll, zu ventilieren. Ohne in alle Fragen der äusseren und inneren Politik eingreifen zu wollen, behält sich der Monarch doch die wichtigsten Staatseinflüsse vor. Ohne in alle Fragen der einzelnen Zentraldepartements eingreifen zu wollen, bescheidet sich das Kabinett damit, nur die wichtigsten Direktiven zu geben. Dass zu solcher Herrschaftsart gesteigerte Intellektualität des Volkes nötig ist, liegt auf der Hand.

§ 127. Aber auch eine Vermehrung der psychischen Lebensprozesse geht mit der Existenz jener beiden Herrschaftssymbole Hand in Hand. Denn hinter dem Kabinett steht die Herrschaft der Parteien, d. h. in dem Kabinett kann jeder mit politischen Rechten ausgestattete Staatsbürger sein allerdings vielleicht nur geringfügiges Quantum von Herrschaftsteilnahme im Staate verwirklicht und vertreten sehen. Wie wichtig dies für das Gedeihen einer Staatsentwicklung ist, wie sehr es den als ewig wiederkehrend gedachten Gegensatz von Herrschenden und Beherrschten und die damit verbundene Kluft zwischen beiden zu überbrücken geeignet ist, braucht nicht weiter erörtert zu werden. Kurz dieser für jeden Staat nötigen Vermehrung der psychischen Lebensprozesse durch Teilnahme an der Herrschaft oder zum mindesten durch Einbildung hiervon, leistet in grossartiger Weise das Kabinett, und schon soll die dadurch erfolgte Steigerung und Verbreiterung des Herrschaftsbewusstseins auch über das Meer hinaus in die Kolonien getragen werden. Ein so vorsichtiger Staatsphilosoph, wie Sir Frederick Pollock[1]) schlägt vor, die Kolonien zu der von ihnen angestrebten Teilnahme an der Reichsherrschaft durch Heranziehung ihrer Politiker in das Londoner Kabinett zu befriedigen, und sie dort und dann mitsprechen zu lassen, wenn imperiale Fragen zu lösen sind. So wird jene Vermehrung der psychischen Lebensprozesse, welche das Kabinett symbolisiert und erst möglich macht, sich über Länder, Meere und Völker hinauserstrecken.

Vergessen wir aber das eine nicht: Es ist zwar bloss das Kabinett als Herrschaftsymbol, welches dies möglich macht, aber nur das vom König als Herrschaftsymbol gewählte Kabinett. Beide Symbole sind ohne einander nicht zu denken und unwirksam, beide vereint gaben England mehr als die umfassendste Demokratie mit dem breitesten und allgemeinsten Wahlrecht zu bieten vermöchte, ohne es den Schattenseiten eines solchen auszusetzen.

Dass durch diese eben geschilderte Verfeinerung der Herrschaftsgewalt weder der Staatsgedanke noch die innere Kraft der Staatsgewalt irgend welche Einbusse erfahren, das wird der nächste Band zeigen. Hier genügt es festzustellen, dass durch die Symbolisierung und Verfeinerung des Herrschaftsbegriffs Englands Verfassung sich die unvergängliche Höhe eines Kulturideals im Ansehen der Völker, auch jener, die selbst auf eine hohe Kulturentwicklung stolz hinweisen können, erworben hat!

1) Siehe Times vom 17. Oktober 1904.


Digitized by Google





